

ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BOLOGNA

Dottorato di ricerca in Stato, Persona e Servizi
nell'ordinamento europeo ed internazionale

XXVII ciclo – curriculum diritto dei trasporti

Settore Concorsuale di afferenza: 12/B1

Settore Scientifico disciplinare: IUS/06

L'AUTOTRASPORTO DI COSE PER CONTO DI TERZI: PROFILI TARIFFARI E PROSPETTIVE DI SVILUPPO

Presentata da: Dott. Alessandro Vacca

Coordinatore Dottorato

Chiar.mo Prof.

Andrea Morrone

Relatore

Chiar.mo Prof.

Massimo Campailla

Esame finale 2015

INTRODUZIONE.....	5
--------------------------	----------

CAPITOLO I

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE IN ORDINE ALLA RILEVANZA DELL'AUTOTRASPORTO SIA IN AMBITO NAZIONALE CHE COMUNITARIO.....	8
---	----------

CAPITOLO II

LA DISCIPLINA DI CUI ALLA LEGGE N. 298/1974 E I RAPPORTI CON LA DISCIPLINA COMUNITARIA	
---	--

2.1. Principali caratteristiche del sistema delle tariffe a forcella.....	18
2.2. Principali profili di criticità emersi con riguardo al sistema delle tariffe a forcella.....	22
2.3. Liberalizzazione del mercato: differenze tra la disciplina applicabile in ambito comunitario e la disciplina applicabile con riguardo ai mercati interni dei singoli Stati membri.....	27

CAPITOLO III

LA DISCIPLINA DI CUI ALL'ART. 83-BIS DEL D.L. N. 112/2008 E I RAPPORTI CON LA DISCIPLINA COMUNITARIA.	
--	--

3.1 La liberalizzazione regolata e la disciplina di cui all'art. 83 bis D.L. n. 112/2008.....	35
3.2 Principali profili di criticità emersi con riguardo alla disciplina di cui all'art. 83 bis D.L. n. 112/2008.....	42

3.3 Compatibilità della disciplina di cui all'art. 83-bis con i principi posti a tutela della concorrenza e dell'apertura dei mercati dal diritto comunitario e nazionale.....	45
--	----

CAPITOLO IV

LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA DEL 4 SETTEMBRE 2014 NELLE CAUSE RIUNITE C-184/13 A C-187/13, C-194/13, C-195/13 E C-208/13 E L'ABROGAZIONE DEI COSTI MINIMI DI CUI ALL'ART. 83-BIS AD OPERA DELLA LEGGE 23.12.2014 N° 190.

4.1 I contenuti della sentenza.....	56
4.2 Effetti della sentenza nell'ordinamento italiano.....	61
4.3 Scenari possibili in ordine alla prossima pronuncia della Corte Costituzionale in ordine alla disciplina di cui all'art. 83-bis.....	67
4.4 L'abrogazione dei costi minimi di cui all'art. 83-bis ad opera della Legge di Stabilità 2015 (Legge 23.12.2014 n° 190).....	74

CAPITOLO V

L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA COMUNITARIA IN MATERIA DI CABOTAGGIO STRADALE DI MERCI ED IL RUOLO DELLA STESSA NEL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE DEI MERCATI DELL'AUTOTRASPORTO DEI SINGOLI STATI MEMBRI.

5.1 L'evoluzione normativa in materia di cabotaggio e la disciplina di cui al Regolamento (CE) n. 3118/1993.....	81
5.2 La disciplina di cui al Regolamento (CE) n. 1072/2009.....	86

5.3 La prospettiva di un eventuale futuro allentamento delle restrizioni ad oggi previste in materia di cabotaggio stradale.....	93
--	----

5.4. Interpretazione dei limiti e delle condizioni in materia di cabotaggio ed introduzione di provvedimenti normativi, da parte dei singoli Stati membri, suscettibili di limitare in concreto la possibilità di operare in regime di cabotaggio.....	97
--	----

CAPITOLO VI

QUESTIONI PROBLEMATICHE RELATIVE ALL'AUTOTRASPORTO DI COSE PER CONTO DI TERZI IN GRADO DI INFLUENZARE LE DINAMICHE DI MERCATO DEL SETTORE.

6.1 Il distacco di lavoratori nell'autotrasporto.....	108
---	-----

6.2 Il fenomeno dell'esteroinvestizione nell'autotrasporto.....	123
---	-----

CONCLUSIONI.....	134
-------------------------	------------

INDICE BIBLIOGRAFICO.....	136
----------------------------------	------------

INTRODUZIONE

L'oggetto della presente trattazione riguarda l'esame delle problematiche e delle principali tendenze in atto nel mercato dell'autotrasporto di merci per conto di terzi, partendo dall'analisi dell'evoluzione normativa verificatasi con riguardo alla disciplina del meccanismo di formazione dei prezzi applicabile in favore degli operatori del settore.

A tal riguardo, come è noto, nel settore dell'autotrasporto si sono susseguiti alcuni provvedimenti di segno opposto, attraverso i quali la disciplina dei prezzi è passata da un assetto rigorosamente dirigistico e vincolato, sotto la vigenza della L. n. 298/1974, ad un assetto in cui la libertà negoziale delle parti veniva contemplata come pressochè assoluta, in particolare a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 286/2005.

Sebbene il paragone possa risultare parzialmente improprio – alla luce delle considerazioni che verranno sviluppate nel prosieguo del presente elaborato, potrebbe in un certo senso sostenersi che un analogo passaggio di consegne si sia successivamente verificato tra la disciplina in materia di costi minimi prevista dall'art. 83-bis del D.L. n. 112/2008 (cfr. paragrafo 3.1) ed il successivo assetto derivante dalla recente abrogazione della stessa ad opera della Legge di Stabilità 2015 (Legge 23.12.2014 n° 190, cfr. paragrafo 4.4).

Partendo dall'analisi dei sopra richiamati provvedimenti normativi relativi al contesto italiano nonché dei risvolti applicativi e giurisprudenziali dei medesimi, ulteriore oggetto di analisi del presente lavoro è rappresentato dal raffronto tra l'evoluzione legislativa e la disciplina vigente con riguardo alle diverse tipologie di autotrasporto esercitate all'interno del territorio dell'Unione Europea – e cioè il trasporto nazionale, internazionale e di cabotaggio, le quali risultano assoggettate a regimi profondamente divergenti.

In tale contesto, particolare attenzione è stata rivolta verso le diverse pressioni di segno opposto che orientano l'evoluzione legislativa ed amministrativa a livello comunitario del settore dell'autotrasporto: da un lato, infatti, la annunciata prospettiva della compiuta liberalizzazione del settore nel contesto comunitario, ad oggi, non può dirsi pienamente realizzata e ciò, oltre che per la resistenza opposta da una parte degli operatori del settore e degli Stati membri, anche in virtù di alcune previsioni normative ed indirizzi di politica legislativa propugnati dalle istituzioni comunitarie, soprattutto in materia di cabotaggio stradale.

Nell'ambito di tale confronto dialettico tra le istanze connesse alla liberalizzazione del settore e quelle basate sulla tutela delle dinamiche di mercato in essere nei mercati interni degli Stati membri, si è quindi affermata quella che potrebbe essere definita come una sorta di disordinata liberalizzazione di fatto del settore: con tale espressione si intende fare riferimento ai diffusi fenomeni di illegalità che inquinano il mercato, sia a livello comunitario che a livello dei singoli Stati membri, tra i quali emergono, in particolare, le violazioni alla disciplina in materia di cabotaggio stradale (paragrafo 5.2), di distacco transazionale dei lavoratori (paragrafo 6.1) e della normativa fiscale in relazione al fenomeno della c.d. esterovestizione (paragrafo 6.2).

L'attenzione si è particolarmente focalizzata su tali fenomeni, in quanto gli stessi risultano strettamente connessi alle tematiche tariffarie, essendo evidente come sia le dinamiche di mercato che le previsioni normative volte a disciplinare le medesime adottate nel contesto interno dagli Stati membri non possano che considerarsi fortemente influenzate dalla complessa interazione tra i diversi attori, nonché tra diversi sistemi economico-sociali, presenti sul mercato comunitario e ciò soprattutto a seguito dell'estensione dell'ambito territoriale dell'Unione Europea, avvenuta nel 2004 e nel 2007, verso Paesi che presentano standard economico-sociali molto diversi da quelli presenti nei Paesi dell'Europa occidentale.

A fronte delle tensioni registrate nel mercato in conseguenza delle profondamente diverse condizioni economico-sociali presenti nei diversi Stati membri, nel presente lavoro si è cercato di procedere alla verifica in ordine alla persistenza, in capo ai Paesi membri, di margini di manovra per l'adozione di eventuali provvedimenti normativi che, al fine di tutelare la correttezza delle dinamiche di mercato interne, possano in qualche misura limitare l'ambito di operatività dei fondamentali principi comunitari in materia di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libertà di prestazione dei servizi.

Quanto sopra, nella consapevolezza che il processo verso la creazione di un unico mercato dell'autotrasporto a livello comunitario sembra destinato ad essere irreversibile, ragion per cui l'analisi delle dinamiche in atto e delle prospettive di armonizzazione economica, sociale e legislativa nei diversi Paesi membri appare essenziale al fine di delineare le principali caratteristiche del futuro assetto del mercato.

CAPITOLO I

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE IN ORDINE ALLA RILEVANZA DELL'AUTOTRASPORTO SIA IN AMBITO NAZIONALE CHE COMUNITARIO

La rilevanza centrale, in termini quantitativi, dell'autotrasporto di cose per conto di terzi rispetto alle ulteriori modalità di trasporto dei beni è tendenzialmente cresciuta nel corso degli anni, per una serie di ragioni legate principalmente alla maggior flessibilità e capillarità di tale tipologia di trasporto rispetto alle altre.

Tali caratteristiche, naturalmente riscontrabili nella generalità dei Paesi membri dell'Unione Europea, nel contesto italiano sono state accompagnate da una costante serie di decisioni di politica legislativa più o meno apertamente finalizzate a sostenere il settore dell'autotrasporto, a discapito delle modalità alternative di trasporto.

La rilevanza in termini percentuali della quota di mercato dell'autotrasporto viene confermata da una moltitudine di indagini e studi svolti sul tema, sia a livello nazionale che a livello comunitario, pur all'interno di un quadro di crisi economica che affligge pressochè l'intera Unione e che ha comportato una sensibile riduzione dei traffici.¹

Ad esempio, a livello comunitario, sulla base di un recente report emesso dalla Commissione Europea², è emerso come la quota di merce movimentata attraverso

¹ Si veda al riguardo: A. De Angelis – N. Roubanis, *Decline in European road freight transport in 2011 reflecting the economic climate*, Eurostat – statistics in focus, 38/2012.

² *EU Commission Report on the state of the Union road transport market*, 14 aprile 2014, pag. 3.

l'autotrasporto nell'ambito del territorio dell'intera UE (con esclusione, quindi, dei trasporti via mare) sia pari al 72 %³ circa del totale dei traffici.

All'interno di tale quota di mercato, inoltre, è emerso che:

- i) il 66 % dei servizi di autotrasporto viene eseguito su base nazionale, ovverosia da vettori stabiliti nello Stato membro entro i cui confini ha luogo il trasporto;
- ii) il 33 % dei servizi di autotrasporto viene eseguito su base internazionale, ovverosia da vettori stabiliti in uno degli Stati membri, ovvero in un Paese terzo, e con punti di carico e scarico della merce situati in (almeno) due diversi Stati Membri;
- iii) l'1 % dei servizi di autotrasporto è rappresentato da trasporti di cabotaggio, ovverosia trasporti eseguiti interamente all'interno del territorio di uno Stato membro da vettori stabiliti in un diverso Stato membro.

Con riferimento al dato indicato alla lett. ii), è interessante notare come conferma della sempre maggiore integrazione tra i mercati degli Stati membri sia ricavabile dal consistente aumento della quota di trasporti internazionali all'interno dell'Unione Europea: a titolo esemplificativo, si osservi come, nel 1986, la quota dei trasporti internazionali sul totale dei servizi di autotrasporto eseguiti nel territorio comunitario era pari al 23 %⁴. La crescente integrazione dei mercati degli Stati membri ha, quindi, inevitabilmente creato le condizioni per una più intensa competizione relativamente alla formazione dei prezzi nel settore

³ Si veda al riguardo anche: *Social and Working Conditions of Road Transport Hauliers*, documento rilasciato dalla Direzione generale politiche interne del Parlamento Europeo, Dipartimento tematico B: Politiche strutturali e di coesione, aprile 2013, p. 19.

⁴ Per un approfondimento sul tema, si veda: A. R. Young e H. Wallace, *Regulatory Politics in the Enlarging European Union*, Manchester University Press, 2000, pp. 62 -80.

dell'autotrasporto, rappresentando il costo del trasporto dei prodotti intermedi e finali uno dei principali elementi in funzione dei quali può variare il prezzo finale, applicato al consumatore, di un determinato prodotto.

Con riferimento al dato indicato alla lett. iii), è emerso come il fenomeno del cabotaggio abbia con ogni probabilità dimensioni ben più ampie, ponendo la disciplina prevista nel Reg. (CE) 1072/2009 (si veda diffusamente al riguardo il successivo paragrafo 5.2) una serie di vincoli e condizioni di difficile verifica da parte delle autorità preposte ai controlli nei vari Paesi membri ed essendo, quindi, piuttosto verosimile, anche alla luce delle molteplici denunce⁵ in tal senso formulate dalle associazioni di categoria degli autotrasportatori, la sussistenza di un elevato grado di abusivismo totale e/o parziale.

Tali conclusioni circa la difficile misurazione della effettiva quantità complessiva dei trasporti di cabotaggio, peraltro, risultano ulteriormente avvalorate dalla differente interpretazione che viene fornita dalle competenti autorità nazionali in relazione ai criteri posti dalla normativa che disciplina la materia, tra cui, ad esempio, si consideri il caso delle operazioni di trasporto con consegna plurima, le quali in alcuni Stati membri vengono considerate come un'unica operazione di trasporto, mentre in altri vengono conteggiate come distinte operazioni di trasporto⁶.

In ogni caso, pur a fronte di tali estese e trasversali denunce, non si è ancora in possesso di dati muniti di un certo grado di attendibilità in merito alla reale diffusione dell'abusivismo nel cabotaggio.

⁵ Costantemente formulate dalle associazioni di categoria degli autotrasportatori di vari Paesi membri. A titolo meramente esemplificativo, si veda il seguente articolo giornalistico relativo a proteste organizzate da associazioni di trasportatori in irlandesi contro l'esercizio abusivo del cabotaggio in Irlanda: http://www.handyshippingguide.com/shipping-news/protests-fizzle-out-as-road-haulage-groups-vow-to-fight-cabotage-by-alien-freight-firms_4921.

⁶ Si veda al riguardo il successivo paragrafo 5.4.

Ad esempio, in uno dei Paesi membri in cui il numero di controlli eseguiti ai fini del rispetto della normativa in materia di cabotaggio è stato più elevato, la Danimarca⁷, solo con riferimento all'1,7 % dei veicoli controllati sono emerse violazioni della disciplina in materia di cabotaggio, mentre si è riscontrata una maggior frequenza percentuale delle violazioni di altre normative di estremo rilievo nel settore dell'autotrasporto e particolarmente connesse ai profili relativi alle esigenze di sicurezza della circolazione stradale, quali – ad esempio – quelle in materia di periodi di guida e di riposo.

Con riferimento alla struttura dell'offerta di servizi di autotrasporto nell'UE, è stato rilevato che risultano attive nel settore circa 600.000⁸ imprese, le quali impiegano mediamente quattro persone ciascuna.

Tuttavia, le dimensioni medie delle imprese di autotrasporto variano sensibilmente, a seconda del Paese membro preso in considerazione: ad esempio, il numero medio di dipendenti impiegato da un'impresa olandese è risultato pari a 13, mentre l'equivalente numero medio relativo alle imprese italiane è risultato inferiore a 4⁹. Il numero medio di dipendenti impiegati nelle imprese di autotrasporto stabilite negli Stati membri dell'UE è pari a 4,75¹⁰.

Una delle ragioni che giustificano la ridotta dimensione delle imprese di autotrasporto italiane (e non), risiede certamente nel ricorso strutturale a fenomeni

⁷ *EU Commission Report on the state of the Union road transport market*, 14 April 2014, pag. 17.

⁸ P. Krausz, *Openness of International Road Freight Transport Markets in the UNECE Region*, Ginevra, 15 novembre 2011, pag. 17.

⁹ *Aecom Limited report - Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union*, 3 febbraio 2014, pag. 9.

¹⁰ P. Krausz, *Openness of International Road Freight Transport Markets in the UNECE Region*, Ginevra, 15 novembre 2011, pag. 16.

di *outsourcing*, incentivato dall'elevato costo del lavoro dipendente, che in Italia risulta avere storicamente un'incidenza particolarmente significativa¹¹.

Molto spesso sul mercato sono presenti imprese individuali, o comunque di ridotte dimensioni¹², che operano in regime di sostanziale monocommittenza nei confronti di imprese di dimensioni maggiori, le quali, grazie a tale processo di *outsourcing*, riescono a garantirsi un margine di profitto anche in relazione a servizi e/o tratte che, se eseguite mediante l'impiego di proprio personale dipendente, ne risulterebbero sostanzialmente prive. Tale fenomeno di esternalizzazione in favore di imprese di minori dimensioni relativamente a tratte non profittevoli, risulta particolarmente accentuato con riguardo all'area dell'Europa orientale¹³.

L'estrema frammentazione dell'offerta, deriva, inoltre, dal fatto che il settore dell'autotrasporto, rispetto ad altre tipologie di trasporto, si caratterizza per le relativamente ridotte barriere all'ingresso nel mercato, alla luce dei modesti costi di investimento necessari per avviare un'impresa.

Anche in virtù di tali ragioni, quindi, il livello di frammentazione riscontrabile con riguardo alla struttura dell'offerta di servizi di autotrasporto nell'UE non risulta in alcun modo paragonabile alla composizione dell'offerta relativa ai mercati delle ulteriori modalità di trasporto, mentre l'unico settore di attività comparabile sotto tale profilo risulta essere quello relativo alle attività di stoccaggio e di supporto

¹¹ Si veda G. SARZINA, *Guida alle tariffe di trasporto*, Udine, 1982.

¹² Si veda O. BOYLAUD and G. NICOLETTI, *Regulatory Reform in Road Freight*, in OECD Economic Studies, 2001, n. 32, pag. 231.

¹³ *Aecom Limited report - Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union*, 3 febbraio 2014, pag. 97.

alle operazioni trasporto¹⁴, nel quale risultano attive più di 116.000 imprese nell'ambito dell'UE¹⁵.

A conferma di quanto sopra, con riferimento al mercato italiano dell'autotrasporto, si consideri che, secondo i più recenti dati diffusi dall'Albo Nazionale degli Autotrasportatori¹⁶, le imprese di autotrasporto italiane iscritte all'Albo e munite di veicoli risultano essere 104.458, mentre quelle iscritte essendo prive di automezzi sono più di 43.000, per un totale di 148.360 aziende iscritte all'Albo. Tali dati aggiornati al 4 novembre 2012, confermano la forte presenza di piccole e medie aziende e di c.d. padroncini, cioè trasportatori che possiedono un solo autocarro o piccolissime flotte. Inoltre, le imprese che detengono da 1 a 5 veicoli sono poco meno di 80.000; quelle aventi da 6 a 10 automezzi sono 12.309 e quelle che hanno da 11 a 50 autoveicoli sono 12.167. Le grandi aziende rappresentano una porzione estremamente ridotta sul totale delle

¹⁴ Non casualmente, nel contesto italiano si registrano forti tensioni legate all'emersione di prassi aventi ad oggetto l'applicazione distorta e/o elusiva di norme di legge nei settori del facchinaggio e della logistica, laddove è possibile riscontrare alcuni dei fenomeni patologici che affliggono il settore dell'autotrasporto, tra i quali l'abuso della disciplina del distacco di lavoratori e la somministrazione di manodopera abusiva (si veda diffusamente al riguardo il successivo paragrafo 6.1). A questo riguardo, si consideri quanto affermato nel Documento di programmazione dell'attività di vigilanza per l'anno 2012 redatto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel quale, a pag. 3, si formulano le seguenti indicazioni programmatiche in relazione all'attività di vigilanza da svolgersi: *“saranno oggetto di accertamenti ispettivi le modalità attuative delle sempre più diffuse forme di decentramento ed esternalizzazione dei processi produttivi, attraverso l'esame analitico della filiera degli appalti, anche pubblici. Si approfondiranno, in particolare, i rapporti tra committenti, appaltatori e subappaltatori e gli aspetti relativi alla responsabilità solidale, al fine di garantire la corretta applicazione della disciplina normativa e contrattuale nei confronti del personale effettivamente impiegato nel singolo appalto nonché di individuare eventuali fenomeni di somministrazione irregolare, abusiva o fraudolenta, con particolare riferimento al settore della logistica, al facchinaggio ed ai servizi alla persona.”*

¹⁵ P. Krausz, *Openness of International Road Freight Transport Markets in the UNECE Region*, Ginevra, 15 novembre 2011, pag. 15.

¹⁶ Si veda al riguardo:

http://www.alboautotrasporto.it/index.php?option=com_content&view=article&id=477:autotrasporto-i-nuovi-dati-sulle-imprese-251&catid=1:albo

realità munite di veicoli, essendo quelle che possiedono da 51 a 100 automezzi poco più di mille. In particolare, sono 351 le aziende aventi da 101 a 200 automezzi e 179 quelle che possiedono più di 200 veicoli.

La suddetta condizione di estrema frammentazione dell'offerta, ha inevitabilmente influenzato, e tuttora influenza, le politiche legislative adottate sia dai singoli Stati membri che dalle istituzioni comunitarie, ponendosi con evidenza la necessità di apportare correttivi alla suddetta situazione di squilibrio contrattuale.

A questo ultimo riguardo, si osserva come, della carenza di potere contrattuale della gran parte delle imprese di autotrasporto in UE, si sia avuta una recente ed esplicita conferma da un approfondito report pubblicato in materia¹⁷, essendosi rilevato che *“tale livello di frammentazione del mercato costituisce un fattore di profonda influenza del livello di concorrenza e determina spesso l'estrema difficoltà degli operatori di minori dimensioni di recuperare pienamente costi quali, ad esempio, quelli connessi agli aumenti del costo del carburante. Ciò significa che l'incremento dei costi è parallelamente seguito dalla riduzione dei margini di profitto in particolare per le imprese di autotrasporto di ridotte dimensioni, le quali sono costrette a cercare ulteriori modi al fine di garantire la sostenibilità economica del proprio business e non essere escluse del mercato. Tale pressante dinamica competitiva può indurre gli operatori a tentare di ricavarli dei vantaggi concorrenziali sia attraverso metodi legali che, talvolta, illegali”*.

Le sopra descritte condizioni di frammentazione e di forte competizione tra gli operatori risultano acuite dall'evoluzione registratasi nella produzione normativa comunitaria nel senso di una sempre più marcata liberalizzazione del settore. A questo riguardo, infatti, è stato efficacemente osservato che *“il mercato europeo*

¹⁷ Aecom Limited report - *Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union*, 3 febbraio 2014, pag. 20.

*del trasporto di merci su strada ha subito profondi cambiamenti negli ultimi 15-20 anni. Il crescente livello di competizione – scaturito dal processo di liberalizzazione intervenuto negli anni 90, dalla creazione di un unico mercato comunitario e dall'introduzione della possibilità di eseguire trasporti in regime di cabotaggio che ha reso possibile la fornitura di servizi di autotrasporto all'interno dell'UE in Paesi diversi da quello di stabilimento – ha avuto un ruolo chiave nella ridefinizione non solo delle caratteristiche con le quali il settore dell'autotrasporto era organizzato e strutturato, ma anche la natura ed i costi dei servizi stessi. Tali cambiamenti sono stati esacerbati a seguito dell'entrata nell'Unione di 12 nuovi Stati membri avvenuta in due step, nel 2004 e nel 2007.”*¹⁸

L'emergere di dinamiche concorrenziali esasperate e spesso insostenibili ha indubbiamente agevolato prassi, sempre più diffuse nel settore, aventi ad oggetto l'applicazione distorta o fraudolenta di determinati istituti giuridici e, più in generale, della libertà di stabilimento e di movimento garantita dal diritto comunitario. In particolare, oltre alle sopra ricordate violazioni dei limiti posti dalla disciplina in materia di cabotaggio, particolare rilievo assumono le prassi contrarie alla legge diffuse con riguardo al distacco di lavoratori all'interno dell'Unione Europea, nonché in relazione alla creazione di entità societarie fittizie al fine di beneficiare dei minori oneri fiscali e contributivi previsti dalle legislazioni interne di determinati Stati membri.¹⁹

Come si vedrà diffusamente nel prosieguo della presente trattazione, le diverse discipline normative susseguitesì negli anni in relazione al settore dell'autotrasporto, in particolare per quanto riguarda gli aspetti attinenti alla

¹⁸ *Social and Working Conditions of Road Transport Hauliers*, documento rilasciato dalla Direzione generale politiche interne del Parlamento Europeo, Dipartimento tematico B: Politiche strutturali e di coesione, aprile 2013, p. 34.

¹⁹ Tali argomenti verranno diffusamente analizzati nei successivi paragrafi 6.1 e 6.2.

determinazione del corrispettivo vettoriale, risultano profondamente condizionate dall'acclarata incapacità del mercato di garantire il raggiungimento di un corretto equilibrio dei prezzi e dalla conseguente esigenza, avvertita dal legislatore, di apprestare una particolare tutela ai fornitori dei servizi di autotrasporto, considerati quali contraenti deboli.

Come accennato, il settore dell'autotrasporto riveste in Italia un ruolo ancor più centrale di quello riscontrabile nella maggior parte degli altri Paesi membri dell'Unione Europea, essendo la quota di mercato propria dei servizi di autotrasporto sul totale della servizi di trasporto resi all'interno del territorio italiano pari ad oltre l'85 %²⁰ e, quindi, ben maggiore rispetto alla corrispondente quota calcolata sul mercato dell'intera UE. Italia, Spagna e Regno Unito sono i Paesi membri in cui la quota di mercato dell'autotrasporto risulta essere maggiore, superando l'80 % (e, nel caso della Spagna, addirittura il 90%).

Alla luce di tali dati, appare quindi evidente l'estrema rilevanza che assume nel contesto economico italiano la disciplina di un settore strategico quale quello dell'autotrasporto per conto di terzi, così come emerge il ruolo fondamentale rivestito dalla regolamentazione del settore al fine di garantire un miglior soddisfacimento sia delle istanze provenienti dal lato dell'offerta che di quelle provenienti dal lato della domanda di servizi di autotrasporto.

È, inoltre, evidente come la qualità, la sicurezza del servizio e la sussistenza di una sana dinamica concorrenziale in relazione ad un settore chiave come quello dell'autotrasporto siano suscettibili di avere ripercussioni positive sugli altri

²⁰ *Trasporto merci su strada, Analisi economico-statistica delle potenzialità e criticità di un settore strategico per lo sviluppo sostenibile*, edito da Anfia – Aci, Febbraio 2013, pag. 16.

settori di attività economica²¹, ad ulteriore riprova della nevralgicità della disciplina giuridica del settore.

²¹ A questo riguardo, si veda M. BERNADET, *The Construction and Operation of the Road Freight Transport Market in Europe*, OECD International Transport Forum, Forum Paper 2009-1, 2009.

CAPITOLO II

LA DISCIPLINA DI CUI ALLA LEGGE N. 298/1974 E I RAPPORTI CON LA DISCIPLINA COMUNITARIA.

2.1. PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL SISTEMA DELLE TARIFFE A FORCELLA

Prima di descrivere l'attuale assetto legislativo e regolamentare del settore dell'autotrasporto in Italia, appare opportuno illustrare sinteticamente le caratteristiche principali della previgente disciplina del settore.

Ciò, in quanto, ad esempio, la disciplina in materia di determinazione del corrispettivo vettoriale nel settore dell'autotrasporto di cose per conto di terzi in Italia ha compiuto un percorso che per certi aspetti potrebbe essere definito come "circolare", ragion per cui l'analisi delle caratteristiche e delle criticità proprie della previgente disciplina agevola considerevolmente la comprensione dei differenti assetti normativi susseguitisi negli anni.

La prima fonte di disciplina organica dell'attività di autotrasporto di cose per conto di terzi in Italia si rinviene nella Legge 6 giugno 1974, n. 298, la quale forniva la base legislativa di riferimento per la disciplina del settore sotto il profilo pubblicistico, in particolare in relazione ai requisiti di accesso alla professione oltre che alle modalità di determinazione del corrispettivo spettante al vettore. L'impianto di base della L. n. 298/1974 risultava dichiaratamente proteso alla tutela della posizione delle imprese vettoriali presenti sul mercato.

Con riferimento al profilo relativo all'accesso al mercato, la L. n. 298/1974 prevedeva un rigido sistema di contingentamento²², attribuendo al Ministero dei

²² Si veda al riguardo: G. Sarzina, *Nuova disciplina dell'autotrasporto di merci*, in Riv. Giur. Circ. trasp., pagg. 422 e ss..

Trasporti il compito di emanare un provvedimento di fissazione del numero delle autorizzazioni da rilasciarsi su base annuale, tenuto conto delle esigenze di mercato²³.

Con riferimento al profilo relativo alla determinazione del corrispettivo vettoriale, la L. n. 298/1974 aveva introdotto un sistema vincolato in forza del quale, la libertà delle parti nella determinazione del corrispettivo vettoriale veniva compressa entro determinati limiti minimi e massimi (cd. forcella).

In particolare, l'art. 51, comma 3, della L. 298/1974 prevedeva che *“I prezzi per un trasporto determinato possono essere liberamente fissati tra il limite massimo e il limite minimo della tariffa a forcella corrispondente. È vietata la stipulazione di contratti che comportino prezzi di trasporto determinati al di fuori dei limiti massimi e minimi delle forcelle.”*.

Nello stesso senso, il comma 8 del D.p.r. 09.01.1978, n. 56, prevedeva che: *“Non è ammessa la stipulazione di contratti particolari o speciali, sotto qualsiasi forma, i quali prevedano prezzi di trasporto non compresi nella forcella e comunque non rientranti nella disciplina tariffaria prevista dalla legge 6 giugno 1974, n. 298”*.

In altre parole, era previsto il divieto di stipulare contratti di trasporto i cui corrispettivi non fossero compresi tra i livelli minimi e massimi previsti dalla cd. forcella, con conseguente nullità di ogni disposizione contrattuale difforme ed eterointegrazione del testo contrattuale con i valori conformi ai sensi dell'art. 1339 c.c..²⁴

²³ Per un approfondimento sul tema, si veda C. Talice, *La liberalizzazione dell'autotrasporto*, Giornale Dir. Amm., 1998, 6, pag. 524.

²⁴ Ai sensi del quale: *“Le clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge o da norme corporative, sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti”*.

Con riguardo alla nullità di qualsivoglia atto negoziale derogativo delle tariffe a forcella, è stato, ad esempio, affermato: *“la tariffa a forcella, ha carattere inderogabile per la natura imperativa delle norme che erano state introdotte dal legislatore storico a protezione dell'ordine pubblico economico dei trasporti e la parte contrattualmente più debole, con la conseguente automatica sostituzione delle clausole di prezzo difformi. Tale sostituzione opera "ex lege" anche contro la volontà delle parti, ai fini della conservazione degli effetti del rapporto giuridico, che è così etero integrato "ex lege"”*²⁵.

In buona sostanza, il sistema in esame delineava un procedimento amministrativo di formazione delle tariffe mediante la elaborazione da parte del Comitato Centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori e la successiva approvazione da parte del Ministero dei Trasporti.²⁶

I criteri attraverso i quali addivenire alla determinazione delle suddette tariffe, furono poi individuati nel dettaglio dal D.M. 18 novembre 1982: i tre parametri fondamentali erano costituiti dalla distanza del trasporto, dal peso e dalla classe merceologica dei prodotti trasportati oltre che da un rilevante numero di variabili secondarie.

La finalità di tale disciplina era quella di *“garantire alle imprese operanti nel settore dell'autotrasporto un certo margine di utile evitando le situazioni di concorrenza sleale che, deprimendo i noli, costringano le imprese stesse ad*

²⁵ Si veda Trib. Busto Arsizio, 08-02-2012. Nel medesimo senso, cfr. Cass. 06-12-1996, n. 10894; Cass., sez. lav., 25-11-2002, n. 16582; Cass. Civ., 5889/00; Corte d'Appello di Milano, n. 494/2002; Corte d'Appello di Milano, n. 276/01; Cass. Civ., 8256/02; Corte Costituzionale, n. 26/2003; Corte Cost. n. 341/03.

²⁶ Per un approfondimento sull'argomento, si veda: G. Bianco, *Trasporto di cose. Autotrasporto per conto di terzi. Divieto di stipulare contratti a prezzi e condizioni tariffarie derogative rispetto a quelle fissate dalla legge*, in Giur. Comm., 1996, p. 3598.

operare in condizioni di difficoltà con il rischio di non garantire ai lavoratori impiegati nel settore il dovuto trattamento economico e normativo.”²⁷.

Inoltre, l’elevato grado di concorrenza e fungibilità dei servizi che caratterizzava – e tuttora caratterizza – il settore dell’autotrasporto comportava una crescente riduzione dei margini di profitto per le imprese vettoriali suscettibile di *“indurre ad eseguire le prestazioni di trasporto in condizioni qualitativamente scadenti e di particolare pericolosità, al fine di realizzare comunque un apprezzabile guadagno”²⁸.*

In base all’art. 52 della L. n. 298/1974, i valori delle tariffe a forcella venivano determinati mediante individuazione di una sorta di modello di impresa di autotrasporto tipica e *“tenendo conto del costo medio delle corrispondenti prestazioni di trasporto, comprese le spese commerciali, calcolato per imprese ben gestite e che godono di normali condizioni di impiego della loro capacità di trasporto, nonché della situazione di mercato”*.

Il perseguimento di tale finalità ad opera del legislatore era quindi giustificato dalle condizioni di estrema frammentazione che caratterizzavano l’offerta di servizi di autotrasporto nel nostro Paese, le quali, determinando indubbie ricadute in termini di squilibrio contrattuale tra la committenza e le imprese di autotrasporto²⁹, risultavano suscettibili di ledere gli interessi pubblici connessi alla sicurezza della circolazione stradale.

In altre parole, scopo precipuo della normativa in questione era quello di evitare che i fornitori di servizi di autotrasporto fossero sostanzialmente obbligati a

²⁷ Corte Cost., sent. 5 novembre 1996, n. 386.

²⁸ Cass. civ. Sez. III, 06-12-1996, n. 10894.

²⁹ Si veda al riguardo: M. Riguzzi, *Tariffe a forcella e contratti particolari derogativi*, in *Diritto dei trasporti*, II/1988.

ricorrere ad una superproduttività illegale ed insostenibile al fine di garantirsi la sopravvivenza nel mercato³⁰

2.2. PRINCIPALI PROFILI DI CRITICITÀ EMERSI CON RIGUARDO AL SISTEMA DELLE TARIFFE A FORCELLA

Le condizioni per il superamento del sistema posto dalla Legge n. 298/1974 furono determinate da una serie di fattori convergenti, tra i quali, in primo luogo, la progressiva abrogazione di discipline di analogo tenore sia con riferimento ai servizi di trasporto internazionali eseguiti all'interno del territorio comunitario (a seguito dell'approvazione del Reg. CE 1989/4085, cfr. successivo paragrafo 2.3) che con riferimento alla disciplina relativa ai trasporti nazionali in vigore nella quasi totalità degli Stati membri (si osservi al riguardo, a titolo esemplificativo, che la Germania ha abbandonato il proprio sistema di tariffazione obbligatoria a partire dal 1993³¹).

In tale contesto di progressiva evoluzione in senso liberistico dei mercati nazionali e comunitario, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ("AGCM") non mancò di sollevare le proprie perplessità in ordine alla compatibilità del sistema tariffario in vigore Italia con i principi comunitari posti a tutela della concorrenza e della apertura dei mercati.

In particolare, con la propria nota di data 20 maggio 1993, l'AGCM rilevò come *“la determinazione di tariffe applicabili al settore dell'autotrasporto da parte di una autorità amministrativa pubblica, sebbene attraverso l'individuazione di una forcella di valori tra un minimo ed un massimo, deve essere considerata come una fonte di determinazione del prezzo di acquisto di un determinato servizio. Tale*

³⁰ Si veda in proposito: *Profilo dell'autotrasporto di cose in Italia*, a cura del Centro Studi Confetra, Quaderno n. 87/4 – Gennaio 2001, pag. 6.

³¹ Si veda al riguardo: K. SCHMIDT, *The Impact of Mutual Recognition – Inbuilt Limits and Domestic Responses to the Single Market*, in *Journal of European Public Policy*.

*determinazione risulta contraria alla libera concorrenza, dal momento che conduce ad una distorsione del meccanismo di formazione delle tariffe applicabili al settore dell'autotrasporto*³²³³.

In aggiunta a tali considerazioni di carattere generale, la disciplina posta dalla Legge n. 298/1974 aveva manifestato la propria inadeguatezza, sotto molteplici profili, rispetto alla finalità dichiarata di garantire un'efficiente regolamentazione del settore e, comunque, di garantire l'effettivo raggiungimento degli obiettivi dalla stessa prefissati. In particolare:

- a) tale disciplina risultava largamente disapplicata dagli operatori del settore, con conseguente pressochè totale vanificazione della *ratio* alla stessa sottesa;
- b) l'obiettivo proprio di tale disciplina di porre le basi per la creazione di un sistema di concorrenza sana tra le imprese di autotrasporto sostanzialmente non era stato raggiunto, dal momento che, a fronte del suddetto elevatissimo tasso di disapplicazione, le imprese che rispettavano le tariffe minime imposte dalla legge risultavano ovviamente meno competitive sul mercato rispetto a quelle che, all'opposto, le violavano regolarmente, andando quindi il rispetto della normativa a costituire un paradossale svantaggio competitivo;
- c) la disciplina in questione, lungi dal trovare applicazione *ex ante*, nella fase di negoziazione contrattuale finalizzata all'instaurazione di un rapporto di collaborazione tra committenti ed imprese vettoriali, in buona parte dei casi trovava applicazione solamente *ex post*, in sede giudiziale,

³² Si veda: AGCM, Autotrasporto in conto terzi, segnalazione del 20 maggio 1993, AS 013, in Boll. n. 10/1993.

³³ Al riguardo, si veda F. Munari, *La segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di servizi di autotrasporto di merci*, in Dir. Trasp., 1994, p. 903.

nell'ambito del contenzioso instaurato successivamente all'interruzione della relazione commerciale, essendo in effetti assai consistente, dal punto di vista numerico, il contenzioso in materia.

Le conseguenze di tale distorta applicazione della legge, peraltro, vennero sensibilmente amplificate a seguito dell'entrata in vigore del D.L. 29 marzo 1993, n. 82, il quale prevedeva che *“ai diritti derivanti dal contratto di autotrasporto di cose per conto di terzi, per i quali è previsto il sistema di tariffe a forcella, istituito dal titolo III della legge 6 giugno 1974, n. 298, si applica il termine di prescrizione quinquennale”*, laddove il termine di prescrizione previsto in generale per la materia dei trasporti e delle spedizioni in Italia è pari ad un anno, ai sensi dell'art. 2951 c.c..

Pertanto, le stesse imprese del settore molto spesso accettavano (*rectius* si vedevano costrette ad accettare) di eseguire servizi di autotrasporto ben al di sotto dei valori che sarebbero risultati obbligatori mediante l'applicazione dei criteri di legge, riservandosi la facoltà di richiedere, una volta interrotta la relazione commerciale in essere con il committente, il pagamento del conguaglio tariffario nel tentativo di recuperare la differenza tra quanto incassato, in un arco temporale estensibile al massimo fino ai precedenti cinque anni, e quanto si avrebbe avuto diritto a percepire nel medesimo periodo in base alla normativa delle tariffe a forcella.

Conseguentemente, le vertenze giudiziali aventi ad oggetto l'applicazione della disciplina di cui alla Legge n. 298/1974 risultavano molto spesso di valore assai elevato, potendo avere ad oggetto crediti a titolo di conguaglio tariffario maturati in un arco temporale di ben cinque anni, ciò che, unitamente alla notoria ed

eccessiva durata dei procedimenti civili in Italia³⁴, costituiva un ulteriore elemento di aggravamento della complessiva inefficienza del sistema.

Peraltro, si consideri che, come detto, l'espressa inderogabilità del sistema tariffario comportava la nullità di qualsiasi pattuizione derogativa e/o atto di rinuncia da parte del vettore all'applicazione in proprio favore dei minimi tariffari, avendo la stessa ad oggetto diritti indisponibili³⁵ e comunque essendo in presenza di un espresso divieto di legge³⁶ al riguardo.

A tale specifico riguardo, si richiama la costante giurisprudenza della Suprema Corte, nell'ambito della quale è stato affermato che la *“rinunzia, quale espressione tipica dell'autonomia negoziale privata, può riguardare anche diritti futuri ed eventuali, purchè determinati o determinabili nel loro contenuto, con il limite che non esistano divieti di legge ovvero che non si tratti di diritti indisponibili”*

Nella pratica, da tale principio di assoluta inderogabilità derivava l'attribuzione al vettore della facoltà di rinunciare, implicitamente ovvero talvolta anche in forma scritta, all'applicazione in proprio favore dei minimi tariffari, salvo poter successivamente far valere la nullità della predetta rinuncia e agire in giudizio al fine ottenere il conguaglio tariffario per i servizi di trasporto *medio tempore* eseguiti.

Ulteriore profilo critico emerso nella prassi era dovuto al fatto che l'eventualità di potersi trovare a fronteggiare azioni giudiziali aventi ad oggetto ingenti richieste di conguaglio tariffario, poteva contribuire in maniera sostanziale ad indurre le

³⁴ *What Makes Civil Justice Effective?*, Oecd Economic Department Policy Notes, no. 18, giugno 2013, pag. 5.

³⁵ In tal senso, si veda la sentenza n. 163/2009 emessa in data 26 maggio 2009 dal Tribunale di Trento.

³⁶ Si vedano al riguardo Cass. 18 febbraio 1977, n. 745; Cass. Sez. II, 5 aprile 1975, n. 1222.

imprese committenti ad evitare di interrompere i rapporti negoziali in essere con le imprese di autotrasporto, a prescindere da ogni effettiva valutazione in ordine alla qualità del servizio concretamente ricevuto, potendosi quindi generare in tal modo un ulteriore effetto anticoncorrenziale³⁷, in totale contrapposizione con la *ratio legis*.

In sostanza, raffrontando le finalità dichiarate della disciplina di cui alla L. n. 298/1974 con le effettive dinamiche di mercato consolidate nella pratica nel vigore della predetta disciplina, si può concludere osservando come il sistema delle tariffe a forcella in Italia abbia rappresentato un caso piuttosto eloquente di eterogenesi dei fini.

Proprio in considerazione, tra l'altro, dei sopra esposti profili di criticità, il legislatore italiano giunse all'adozione di un provvedimento di complessiva riforma della disciplina del settore dell'autotrasporto, attraverso l'entrata in vigore del Decreto Legislativo 21 novembre 2005, n. 286.

Sotto il profilo tariffario, il D.Lgs. n. 286/2005 prevedeva espressamente l'abrogazione del sistema delle tariffe a forcella, disponendo all'art. 4 che “*i corrispettivi per i servizi di trasporto di merci su strada sono determinati dalla libera contrattazione delle parti che stipulano il contratto di trasporto*”.

L'entrata in vigore del D.Lgs. n. 286/2005, pertanto, sembrava aver decretato la fine dell'antinomia sussistente tra la rigida disciplina tariffaria del settore in vigore in Italia e l'assetto di più o meno marcata liberalizzazione del mercato in essere sia a livello intracomunitario che nell'ambito dei mercati interni degli altri Stati membri.

³⁷ Si veda al riguardo: N. CALLIPARI, *Il contratto di autotrasporto di cose per conto di terzi*, Giuffrè editore, 2009, pag. 137.

Tuttavia, il nuovo assetto delineato dal D.Lgs. n. 286/2005 è stato assai rapidamente destabilizzato attraverso l'approvazione dell'art. 83-bis del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112 in materia di determinazione dei "costi minimi" spettanti alle imprese di autotrasporto (cfr. successivo paragrafo 3.1).

Tale disciplina, come verrà di seguito diffusamente esposto, presenta diversi profili di analogia, sotto il profilo sostanziale se non dal punto di vista strettamente giuridico, con quella prevista dalla L. n. 298/1974: in tal senso quindi, si ritiene possa parlarsi di processo circolare della disciplina del processo di formazione dei prezzi del settore dell'autotrasporto in Italia.

2.3. LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO: DIFFERENZE TRA LA DISCIPLINA APPLICABILE IN AMBITO COMUNITARIO E LA DISCIPLINA APPLICABILE CON RIGUARDO AI MERCATI INTERNI DEI SINGOLI STATI MEMBRI.

Come accennato nel paragrafo precedente, l'adozione di un sistema vincolistico di determinazione del corrispettivo vettoriale non costituiva certo un'esclusiva propria dell'ordinamento nazionale, dal momento che sistemi del tutto analoghi disciplinavano, da un lato, il mercato dei servizi di trasporto di merci su strada per conto terzi tra Stati membri³⁸ e, dall'altro lato, la corrispondente disciplina interna dei mercati della totalità degli Stati membri.

In tale contesto, la Corte di Giustizia europea aveva avuto occasione di affermare la compatibilità di un siffatto regime tariffario con i principi posti dal Trattato a tutela della libera concorrenza e dell'apertura dei mercati.

In particolare, la Corte aveva ritenuto³⁹ che la fissazione di un massimo e un minimo, aventi reciprocamente la funzione di evitare abusi di posizione

³⁸ In particolare, in base alla disciplina posta dal Reg. Cee. 30 luglio 1968, n. 1174.

³⁹ Si veda al riguardo: Sentenza 30 novembre 1982, C- 32/82.

dominante e conseguenze negative dovute ad un eccesso di concorrenza, lasciava “[...]in linea di massima, intatta la libertà delle imprese di fissare le loro tariffe secondo le esigenze di mercato”, permanendo in questo modo un certo margine di concorrenzialità.

In ambito comunitario, tuttavia, si è successivamente assistito ad una progressiva liberalizzazione del settore⁴⁰, in primo luogo per quanto riguarda i profili tariffari. Infatti, alla rigida regolamentazione posta dal Reg Cee n. 1174/1968, è seguita l’approvazione del Reg. Cee 12 dicembre n. 2831, il quale ha introdotto la possibilità per gli Stati membri di adottare due regimi tariffari alternativi: il primo, di carattere totalmente vincolante e corrispondente al sistema delle tariffe a forcella; il secondo, non vincolante e contenente l’indicazione delle “tariffe di riferimento”⁴¹, ovverosia indicazioni di massima sui criteri da seguire ai fini dell’individuazione delle tariffe applicabili nel settore dell’autotrasporto.

In seguito, con l’entrata in vigore del Reg. Cee 1° dicembre 1983, n. 3568, il ricorso al sistema delle tariffe di riferimento veniva ad assumere rilievo preminente, prevedendo in via soltanto residuale la possibilità per gli Stati membri di mantenere ulteriormente in vigore un sistema di tariffe obbligatorie.⁴²

Successivamente, con l’approvazione del Reg. Cee 21 dicembre 1989, n. 4058⁴³, con esclusivo riguardo ai servizi di autotrasporto infracomunitari veniva disposta

⁴⁰ OECD, *Liberalisation and Structural Reform in the Freight Transport Sector in Europe*, 1997, pagg. 11-17.

⁴¹ Concetto che, come si vedrà al successivo paragrafo 4.4, è in un certo senso tornato in auge a seguito dell’ultima riforma del settore intervenuta in Italia.

⁴² In particolare, due o più Paesi membri potevano ancora concordare, in via di eccezione, tariffe obbligatorie per i loro mercati dell’autotrasporto. Come esempi di tale possibilità si possono ricordare i D.M. 9 ottobre 1986, che approvava le tariffe obbligatorie per i trasporti tra Italia e Germania e 9 febbraio 1987 per quelli tra Italia e Lussemburgo, entrambi con dettagliate previsioni relative alle distanze tariffarie, classificazione e peso tassabile delle merci trasportate.

l'abrogazione del regime vincolistico sopra descritto, con conseguente integrale rimessione della determinazione dei corrispettivi alla libera contrattazione tra le parti.⁴⁴

Ai fini della presente trattazione, occorre sottolineare come il Reg. Cee n. 4085/1989 avesse unicamente ad oggetto la disciplina dei profili tariffari relativi ai servizi di trasporto internazionali infracomunitari, rimanendo per il resto gli Stati membri liberi di scegliere se imporre tariffe minime imperative oppure permettere una libera formazione dei prezzi secondo le regole di mercato⁴⁵⁴⁶.

A tal riguardo, è stato osservato⁴⁷ come gli Stati membri avessero conservato la facoltà di disciplinare in senso vincolistico il sistema di formazione delle tariffe⁴⁸ e come l'impatto del processo di liberalizzazione comunitario sia risultato piuttosto modesto rispetto all'adozione di politiche di liberalizzazione all'interno degli Stati membri, i quali, laddove hanno proceduto all'abbandono dei sistemi

⁴⁴ Si sottolinea, in particolare, quanto espresso nel terzo considerando del citato Regolamento, laddove si afferma che *“la libera formazione dei prezzi dei trasporti di merci su strada costituisce il regime tariffario più adatto alla creazione di un mercato libero dei trasporti, così come deciso dal Consiglio, nonché alle finalità del mercato interno e all'esigenza di istituire un sistema di tariffazione uniformemente applicabile nell'insieme della Comunità; che detto regime tariffario risponde altresì alla situazione concreta del settore interessato”*.

⁴⁵ Per un approfondimento sul tema, si veda: M. Brignardello, *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, Giappichelli Editore – Torino, 2000, pagg. 147-159.

⁴⁶ A questo specifico riguardo, è stato osservato come il Regolamento CEE n. 3118/1993, nel consentire l'apertura del cabotaggio stradale ai vettori comunitari, *“ha precisato che l'esecuzione delle prestazioni di autotrasporto è soggetta al rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative dello Stato ospitante in materia, tra l'altro, di prezzi (art. 6, par. 1, lett. a), facendo così salva la possibilità per gli Stati Membri di mantenere il regime tariffario ritenuto preferibile”*, M. Casanova – M. Brignardello, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011, pag. 323.

⁴⁷ D. Kerver e M. Teutsch, *Elusive Europeanisation – Liberalising road haulage in the European Union*, Bonn, 2000.

⁴⁸ D. LEHMKUHL, *Harmonisation And Convergence? National Responses To The Common European Transport Policy*, in *German Policy Studies*, 2008, Vol. 2, n. 4, pagg. 14-16.

vincolistici precedentemente in vigore, vi hanno provveduto più in ragione dell'influenza di fattori di carattere prettamente interno che non in forza della spinta liberalizzatrice proveniente dalle istituzioni comunitarie.

In proposito, si osserva come l'avvenuta abrogazione – ad opera del D. Lgs. 286/2005 – del sistema delle tariffe a forcella previsto dalla L. n. 298/1974 fosse motivata non tanto da un vero e proprio obbligo in tal senso derivante dall'adempimento ad una specifica normativa ovvero dai principi di livello comunitario, quanto piuttosto dalla volontà politica di superare tale sistema tariffario, ritenuto, per le ragioni accennate al precedente paragrafo 3.2, non più adeguato ai fini dell'assolvimento delle finalità prefissate.⁴⁹⁵⁰

Quanto sopra, pur prevedendo espressamente l'art. 2, lett. b) della Legge delega in forza della quale è stato emanato il suddetto D.Lgs. n. 286/2005⁵¹ la finalità di provvedere alla “*salvaguardia della concorrenza fra le imprese operanti nei settori dell'autotrasporto di merci e dell'autotrasporto di viaggiatori*”.⁵²

A tali conclusioni si ritiene di poter giungere, da un lato, alla luce della disciplina comunitaria in materia di cabotaggio stradale (cfr. successivo capitolo V) – la quale sostanzialmente impone di non procedere alla completa liberalizzazione dei mercati interni ai singoli Stati membri; nonché, dall'altro lato, dall'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea in materia di tariffe a forcella, in ambito sia italiano che comunitario.

⁴⁹ Si veda al riguardo, C. Di Giovanni, *Ancora sulla compatibilità tra l'ordinamento comunitario del regime tariffario relativo al trasporto su strada per conto di terzi*, in Dir. Trasp. 1996.

⁵⁰ Si veda al riguardo: C. Knill e D. Lehmkuhl, *The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms*, European Journal of Political Research. 41 (2), pp. 255-280.

⁵¹ E, cioè, la Legge 1 marzo 2005, n. 32.

⁵² Per un approfondimento sul tema, si veda M. Riguzzi, *Prime considerazioni sulla Legge delega per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose*, in Dir. Trasp. 2005.

Occorre infatti ricordare come il sistema della tariffe a forcella istituito dalla L. 298/1974 fosse stato a più riprese giudicato compatibile dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee con i principi comunitari posti a tutela della concorrenza, e ciò anche a seguito della piena liberalizzazione della disciplina sulla formazione delle tariffe in relazione ai trasporti intracomunitari disposta dal sopra richiamato Reg. Cee 4085/1989.

In particolare, nell'ambito delle sentenze Centro Servizi Spediporto C-96/94 e Autotrasporti Librandi C-38/97, la Corte aveva dichiarato la compatibilità con i principi comunitari della disciplina tariffaria prevista dalla L. 298/1974 in considerazione del fatto che i criteri seguiti dall'organismo competente - secondo tale disciplina - a proporre le tariffe fossero improntati al soddisfacimento di un interesse pubblico definito dalla legge.

In presenza di un interesse di carattere generale, la Corte ha quindi affermato che gli articoli del Trattato posti a salvaguardia dei principi di libera concorrenza non ostano a che una normativa di uno Stato membro preveda l'assoggettamento dei trasporti stradali interni di merci per conto terzi ad un regime autoritativo e/o vincolato di determinazione del corrispettivo vettoriale.

In particolare, è stato affermato che le disposizioni del Trattato poste a tutela della concorrenza *“non ostano a una normativa di uno Stato membro che preveda che le tariffe dei trasporti di merci su strada siano approvate e rese esecutive ad opera dei pubblici poteri, sulla base di proposte di un comitato centrale, composto in maggioranza di rappresentanti degli operatori economici interessati, ... a condizione che le tariffe siano determinate nel rispetto dei criteri di interesse pubblico definiti dalla legge e che i pubblici poteri non rinuncino alle proprie prerogative a favore di operatori economici privati ...”*⁵³.

⁵³

Si veda al riguardo la sentenza Autotrasporti Librandi C-38/97.

Inoltre, si osserva come la Corte di Giustizia avesse avuto occasione di pronunciarsi in termini del tutto analoghi in merito alla compatibilità con i principi di tutela della concorrenza della disciplina tariffaria obbligatoria vigente (anche a seguito dell'entrata in vigore del Reg. Cee 4085/1989) in Germania, sul presupposto che la fissazione delle tariffe non fosse avvenuta “*in funzione dei soli interessi delle imprese o delle associazioni di imprese di trasporto*”, bensì “*in funzione di considerazioni di interesse generale*”⁵⁴

Peraltro, la medesima impostazione è stata seguita dalla Corte in una controversia relativa alla disciplina tariffaria del trasporto di merci per via fluviale allora vigente nell'ordinamento tedesco⁵⁵.

Alla luce della elaborazione giurisprudenziale sopra ricordata, deve concludersi che, secondo la costante giurisprudenza comunitaria, doveva considerarsi compatibile con i principi in materia di concorrenza un sistema normativo che incidesse autoritativamente sulle modalità di determinazione dell'ammontare del corrispettivo dovuto al vettore per i servizi di autotrasporto, laddove ciò fosse effettivamente finalizzato alla realizzazione di interessi superiori di carattere generale.

A questo riguardo, appare interessante notare⁵⁶ come tale possibilità di deroga ai principi in materia di concorrenza sia stata affermata con riferimento a discipline,

⁵⁴ In particolare, la Corte, pronunciandosi sulla compatibilità con i principi comunitari del regime tariffario adottato in Germania per i trasporti di merce su strada, ha riconosciuto la legittimità della fissazione delle tariffe da parte di una Commissione i cui membri, nominati dalla pubblica autorità su proposta delle associazioni di categoria interessate, risultavano essere esperti indipendenti i quali, nelle loro decisioni, erano animati esclusivamente dal perseguimento di interessi pubblici generali. Dalla lettura della sentenza è dato rilevare che il potere statale di intervento in materia di prezzi non può essere incondizionato, nel senso che, per essere ritenuto legittimo, deve essere finalizzato al perseguimento di interessi generali. Ne consegue la necessità di una totale indipendenza dei membri delle commissioni incaricate alla determinazione delle tariffe. Si vedano al riguardo i punti nn. 17 e 24, sentenza 17 novembre 1993, Rieff C-185/91.

⁵⁵ Sentenza Delta C – 153/93.

quale quella di cui alla L. n. 298/1974, che risultavano espressamente finalizzate garantire alle imprese operanti in un determinato settore un certo margine di redditività, e non solo, ad esempio, il recupero di determinati costi ritenuti suscettibili di incidere sul livello di performance medio in termini di rispetto degli standard di sicurezza.

In base alla costante giurisprudenza della Corte, tuttavia, la legittimità di misure di tale tenore deve essere rigorosamente vagliata con particolare riguardo al necessario rispetto del principio di proporzionalità, compito che la Corte ha sovente rinviato alle autorità giurisdizionali interne ai singoli Stati membri.

Per concludere sul punto, si può osservare come per lungo tempo, e in particolare a partire dall'entrata in vigore del Reg. Cee. n. 4085/1989, si è assistito alla coesistenza di regimi giuridici antitetici in relazione, da un lato, alla disciplina dei trasporti intracomunitari che avessero in qualche misura coinvolto il territorio italiano, come detto oggetto di totale liberalizzazione, e, dall'altro lato, alla disciplina dei trasporti nazionali, la quale continuava ad essere regolata dal sistema delle tariffe a forcella di cui alla Legge n. 298/1974 e, successivamente, è stata sottoposta al diverso, ma per certi aspetti analogo, sistema di disciplina di cui all'art. 83 bis del D.L. n. 112/2008 (cfr. successivo paragrafo 3.1).

Tale coesistenza, se da un lato ha rappresentato, in un certo senso, un'anomalia del sistema italiano nel panorama legislativo comunitario, che risulta all'opposto generalmente orientato verso previsioni normative volte alla pressochè totale liberalizzazione del mercato, dall'altro lato, risultava legittimata (non solo formalmente) dalle disposizioni comunitarie di diritto derivato relative al settore dell'autotrasporto (quale ad esempio, la stringente normativa in materia di

⁵⁶ Alla luce di quanto viceversa affermato dalla medesima Corte con riferimento alla successiva disciplina di cui all'art. 83-bis del D.L. n. 112/2008 cui è stato sottoposto il processo di formazione del corrispettivo vettoriale in Italia. Si veda al riguardo, il successivo paragrafo 4.1 .

cabotaggio, cfr. successivo capitolo V) e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Pertanto, se è vero che molti degli Stati membri avevano comunque provveduto a risolvere tale contraddizione abrogando le discipline vincolistiche interne in materia di determinazione del corrispettivo vettoriale, è anche vero che tale approdo non poteva dirsi necessitato e che la suddetta contraddizione insita nella disciplina a livello comunitario poteva giustificare la permanenza in vigore di normative siffatte.

CAPITOLO III

LA DISCIPLINA DI CUI ALL'ART. 83-BIS DEL D.L. N. 112/2008 E I RAPPORTI CON LA DISCIPLINA COMUNITARIA.

3.1 LA LIBERALIZZAZIONE REGOLATA E LA DISCIPLINA DI CUI ALL'ART. 83 BIS D.L. N. 112/2008.

Come sopra accennato, a distanza di poco tempo dalla cosiddetta liberalizzazione regolata del settore attuata attraverso il D.Lgs. n. 286/2005, il legislatore italiano ha predisposto un ulteriore intervento normativo avente ad oggetto le modalità di determinazione del corrispettivo spettante alle imprese di autotrasporto, intervento che, come si vedrà, presenta alcuni aspetti di evidente contatto con la previgente disciplina di cui alla L. n. 298/1974.

In particolare, si fa riferimento alla disciplina di cui all'art. 83-bis del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, il quale, nella formulazione in vigore fino al 31.12.2014⁵⁷, prevedeva che *“Al fine di garantire la tutela della sicurezza stradale e la regolarità del mercato dell'autotrasporto di merci per conto di terzi [...] l'importo a favore del vettore deve essere tale da consentire almeno la copertura dei costi minimi di esercizio, che garantiscano, comunque, il rispetto dei parametri di sicurezza normativamente previsti”*.

A tal riguardo, giova in primo luogo precisare come l'applicazione dei suddetti costi minimi, in un primo momento, fosse unicamente prevista in relazione ai rapporti caratterizzati dall'assenza di un contratto di trasporto in forma scritta ai sensi dell'art. 6, comma 3, del D.Lgs. n. 286/2005; mentre successivamente è stata estesa anche a tali fattispecie, in particolare a seguito dell'entrata in vigore del

⁵⁷ La quale è stata successivamente abrogata ad opera della Legge di Stabilità 2015, cfr. successivo paragrafo 4.4.

D.L. 6 luglio 2010, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2010, n. 127.

Il compito di procedere all'individuazione, su base mensile, dei costi minimi di esercizio risultava attribuito al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il quale vi provvedeva mediante indicazione del costo minimo di esercizio chilometrico da riconoscersi al vettore, operando distinzioni in base alla massa complessiva di diverse tipologie di veicoli utilizzati per il trasporto, ad alcune fasce di percorrenza chilometrica e ad alcune tipologie di prodotti trasportati.

Occorre, tuttavia, precisare come, nel periodo compreso tra il mese di novembre 2011 e l'agosto 2012, il compito di provvedere alla determinazione dei costi minimi di esercizio è stato attribuito all'Osservatorio sulle attività di autotrasporto, organismo costituito in seno alla Consulta Generale dell'Autotrasporto, entrambi successivamente soppressi per opera dell'art. 12, comma, Decreto Legge 95/2012 in materia di c.d. *spending review*, convertito con Legge n. 135 del 7 agosto 2012.

Tale precisazione, assume particolare rilievo nell'ottica della pronuncia resa in data 4 settembre 2014 dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in ordine alla compatibilità dell'art. 83-bis con particolare riguardo al disposto di cui all'art. 101 TFUE in materia di indebite intese restrittive della concorrenza, come si vedrà nel successivo capitolo IV.

Gli elementi presi in considerazione dal Ministero ai fini della determinazione dei costi minimi⁵⁸, consistevano nei costi di esercizio attribuibili al carburante, al costo del lavoro, al costo di acquisto e manutenzione dei veicoli, ai costi assicurativi e dei pedaggi autostradali, ecc..

⁵⁸ Per un approfondimento in merito alle tabelle di determinazione dei costi minimi, si veda la relativa pagina sul sito web del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=2007>.

In una prima fase attuativa, i costi chilometrici minimi venivano individuati operando alcune distinzioni relative a diverse categorie di veicoli, distinti in base alla massa complessiva dei medesimi, nonché in relazione a diverse fasce di percorrenza chilometrica.

In particolare, le tabelle prevedevano valori distinti, rispettivamente, per i veicoli con massa complessiva (i) pari o superiore a 26 tonnellate, (ii) compresa tra 11,5 e 26 tonnellate, (iii) compresa tra 7,5 e 11,5 tonnellate, (iv) compresa tra 3,5 e 7,5 tonnellate, (v) inferiore a 3,5 tonnellate.

Inoltre, le fasce chilometriche previste erano le seguenti: (i) da 51 a 150 km, (ii) da 151 a 250 km, (iii) da 251 a 350 km; (iv) da 351 a 500 km, (v) oltre 500 km.

A tali originarie suddivisioni, a partire dal mese di novembre 2011, si sono aggiunte ulteriori distinzioni relative alla tipologia specifica di veicoli utilizzati ed alla tipologia dei beni oggetto dell'attività di trasporto, essendo evidentemente tali caratteristiche suscettibili di avere un'incidenza non secondaria sui costi minimi da riconoscersi per le rispettive operazioni di trasporto.

In particolare, sono state introdotte tabelle specifiche relative al trasporto cisternato ADR, cisternato alimentare, leganti idraulici sfusi in cisterna, mangimi in cisterna, collettame e messaggerie, con cella frigorifera, prodotti petroliferi, con cassone ribaltabile, con sola trazione di semirimorchio in ADR, con sola trazione di semirimorchio.

Oltre ai sopra delineati dettagli relativi alle modalità di determinazione dei costi minimi di esercizio, la principale (dichiarata) differenza tra la disciplina di cui all'art. 83 bis ed il sistema vincolistico delle tariffe a forcella di cui alla L. n. 298/1974, risiedeva nel fatto che la disciplina di cui all'art. 83-bis sarebbe dovuta essere unicamente finalizzata a garantire alle imprese di autotrasporto un corrispettivo quantomeno idoneo a coprire i costi incompressibili di esercizio che un'impresa operante nel settore deve necessariamente rispettare al fine di

garantire il rispetto degli standard di sicurezza imposti dalla legge; mentre la disciplina di cui alla L. n. 298/1974, come detto, aveva quale ulteriore obiettivo quello di garantire alle imprese di autotrasporto un certo margine di profitto e non solo, quindi, il semplice recupero dei costi minimi di esercizio.

In particolare, l'art. 83 bis risultava espressamente finalizzato a garantire la *“tutela della sicurezza stradale e la regolarità del mercato dell'autotrasporto di merci per conto di terzi”*.

A prescindere da tale ordine di considerazioni, appare in ogni caso evidente come, soprattutto dal punto di vista pratico, la distinzione tra le diverse finalità perseguite dai suddetti interventi legislativi tendeva inevitabilmente a sfumare, risultando le stesse sostanzialmente coincidenti nell'opinione di molti osservatori, tra cui ovviamente molti rappresentanti delle organizzazioni della committenza.

Prova ne sia che, come di seguito esposto (cfr. seguente paragrafo 3.3), analogamente a quanto avvenuto in relazione alla disciplina in materia di tariffe a forcella, l'approvazione dell'art. 83-bis è stata seguita dall'emissione di provvedimenti di censura da parte dell'AGCM, così come dall'avvenuta rimessione davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di una questione pregiudiziale di compatibilità della disciplina in esame con i principi comunitari posti a tutela della concorrenza, della libertà di stabilimento e della libertà di prestazione dei servizi.

Ciò premesso, occorre porre in evidenza come, viceversa, fossero in ogni caso riscontrabili profonde differenze tra gli strumenti di tutela forniti alle imprese vettoriali dall'art. 83 bis rispetto a quelli propri dell'allora vigente L. n. 298/1974, risultando i primi ben più pervasivi ed efficaci.

Infatti, i commi 8 e 9 dell'art. 83 bis prevedevano che il vettore, in caso di mancato pagamento in proprio favore di somme almeno pari ai costi minimi di esercizio, potesse intimare in via stragiudiziale al committente di procedere al

pagamento della differenza tra quanto effettivamente ricevuto ed i costi minimi maturati per i servizi di trasporto eseguiti; nel caso in cui il committente non avesse provveduto al pagamento entro i successivi quindici giorni, il vettore avrebbe potuto adire le vie legali, proponendo ricorso per decreto ingiuntivo nei confronti del committente.

Era, infine, previsto che il giudice adito, verificata la correttezza della documentazione prodotta dal vettore a supporto della proprio domanda, dovesse provvedere ad emettere il decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo in favore del vettore.

Nel dettaglio, il comma 9 dell'art. 83-bis prevedeva che *“Se il committente non provvede al pagamento entro i quindici giorni successivi, il vettore può proporre, entro i successivi quindici giorni, a pena di decadenza, domanda d'ingiunzione di pagamento mediante ricorso al giudice competente, ai sensi dell'articolo 638 del codice di procedura civile, producendo la documentazione relativa alla propria iscrizione all'albo degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, la carta di circolazione del veicolo utilizzato per l'esecuzione del trasporto, la fattura per i corrispettivi inerenti alla prestazione di trasporto, la documentazione relativa all'avvenuto pagamento dell'importo indicato e i calcoli con cui viene determinato l'ulteriore corrispettivo dovuto al vettore ai sensi dei commi 7 e 8. Il giudice, verificata la regolarità della documentazione e la correttezza dei calcoli prodotti, ingiunge al committente, con decreto motivato, ai sensi dell'articolo 641 del codice di procedura civile, di pagare l'importo dovuto al vettore senza dilazione, autorizzando l'esecuzione provvisoria del decreto ai sensi dell'articolo 642 del codice di procedura civile e fissando il termine entro cui può essere fatta opposizione, ai sensi delle disposizioni di cui al libro IV, titolo I, capo I, del medesimo codice.”*

Ulteriore profilo di analogia con la previgente disciplina in materia di tariffe a forcilla, risiedeva nel fatto che il comma 7 dell'art. 83 bis prevedeva che, in caso

di mancata stipulazione di un contratto di trasporto in forma scritta ai sensi dell'art. 6, comma 3, del D.Lgs. n. 286/2005, l'azione del vettore nei confronti del committente ai fini del recupero dei costi minimi di esercizio fosse sottoposta ad un termine di prescrizione quinquennale, in deroga al generale termine di prescrizione annuale previsto dall'art. 2951 c.c. in materia di trasporti e spedizione (cfr. precedente paragrafo 2.2.).

Al fine di comprendere il livello di intensità della tutela fornita alle imprese vettoriali dall'art. 83 bis, occorre considerare in primo luogo che la legge non prevedeva la necessità di alcun realisticamente analitico vaglio di conformità dei conteggi effettuati dal vettore e posti alla base della domanda di ingiunzione, se non da parte degli stessi giudici, i quali, tuttavia, difficilmente possono essere considerati in possesso degli strumenti per eseguire un siffatto controllo. Né, d'altra parte, l'esecuzione di tale controllo sarebbe risultata in ogni caso compatibile con le caratteristiche di estrema celerità proprie del procedimento monitorio.

Inoltre, la formulazione dell'art. 83 bis appariva inequivocabile, e difatti in tal senso è stata pressoché unanimemente interpretata, nel sottrarre al giudice la possibilità, riconosciuta in via generale dalla legge, di provvedere all'emissione del decreto ingiuntivo senza tuttavia munirlo della clausola della provvisoria esecutività.

A tal riguardo, tuttavia, occorre precisare come, nella prassi, si siano riscontrati numerosi casi in cui, a seguito dell'emissione di decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo in favore del vettore, il giudice abbia sospeso l'esecutività del titolo ai sensi dell'art. 649 c.p.c., spesso anche alla luce dell'avvenuta rimessione delle questioni di compatibilità comunitaria e di

costituzionalità sollevate, nell'ambito di determinati procedimenti, in relazione all'art. 83-bis⁵⁹.

In ogni caso, in virtù della disciplina di cui all'art. 83-bis, un vettore, in un periodo di tempo molto ristretto e cioè talvolta anche in meno di un mese dalla data di ricezione da parte del committente del sollecito di pagamento, veniva posto nelle condizioni di poter ottenere un titolo esecutivo emesso *inaudita altera parte*, con il quale procedere esecutivamente nei confronti del committente.

L'efficacia dello strumento di tutela in esame, inoltre, emerge con ancor più evidenza se si considerano le considerevoli tempistiche mediamente necessarie ai fini dell'emissione di un provvedimento decisorio di primo grado nell'ambito del sistema giudiziario italiano⁶⁰.

Inoltre, il comma 14 dell'art. 83 bis prevedeva un ulteriore inasprimento delle conseguenze derivanti in danno del committente in caso di mancato rispetto dei costi minimi di esercizio, prevedendo, in tale ipotesi, l'applicazione di una *“sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio della differenza tra quanto fatturato e quanto dovuto”* in base alla disciplina in materia di costi minimi di esercizio.

A tale specifico riguardo, occorre, tuttavia, osservare come, alla data di redazione del presente elaborato, non risultino noti casi di effettiva applicazione di tale gravosa sanzione da parte delle autorità preposte (Guardia di Finanza e Agenzia delle Entrate); in ogni caso, tale disposizione costituisce un ulteriore ed esplicito indice della *ratio* di tutela fortemente protettiva degli interesse del vettore-contrante debole, sottesa alla disciplina in esame.

⁵⁹ Al riguardo, si veda il successivo paragrafo 3.3.

⁶⁰ Si veda OECD 2013, *“What Makes Civil Justice Effective?”* Oecd Economic Department Policy Notes, n. 18, giugno 2013, pag. 5.

3.2 PRINCIPALI PROFILI DI CRITICITÀ EMERSI CON RIGUARDO ALLA DISCIPLINA DI CUI ALL'ART. 83 BIS D.L. N. 112/2008.

Delineate sinteticamente le caratteristiche principali della disciplina di cui all'art. 83 bis, si evidenzia come fin dal primo periodo di applicazione di tale normativa si siano manifestati alcuni dei fenomeni che, come descritto al precedente paragrafo 2.2, avevano indotto il legislatore a procedere all'abrogazione del sistema delle tariffe a forcella.

In particolare, si fa riferimento al fatto che l'applicazione della disciplina sovente si verificava *ex post*, per via giudiziale, e non nella fase di negoziazione tra committente e vettore: infatti, anche a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 83 bis, si è assistito ad una consistente proliferazione di cause intentate dalle imprese vettoriali al fine del recupero dei costi minimi di esercizio.

Una riflessione che appare, dunque, lecito formulare dalla sostanziale riproposizione degli aspetti problematici già emersi con riguardo al sistema delle tariffe a forcella, è che l'effettività di qualsivoglia intervento legislativo impositivo di limiti e condizioni sotto il profilo della determinazione del corrispettivo vettoriale, vada inevitabilmente ad infrangersi contro la struttura estremamente parcellizzata dell'offerta di servizi di autotrasporto nel mercato italiano e con il conseguente squilibrio contrattuale nei rapporti di forza tra committenti e vettori⁶¹. Sul punto, si rinvia alle considerazioni critiche già formulate al precedente paragrafo 2.2, che possono intendersi sostanzialmente valide anche con riguardo alla disciplina in esame.

In altre parole, in assenza di un reale intervento sulla composizione degli attori in campo nella dialettica tra offerta e domanda di servizi di autotrasporto, qualsiasi intervento legislativo, di segno più o meno dirigistico, che fosse finalizzato ad apportare sostanziali correttivi alle dinamiche di mercato in essere nel settore

⁶¹ Per un approfondimento sul tema, si vedano le considerazioni esposte al precedente capitolo 1.

appare destinato ad un sostanziale, nonché facilmente prevedibile alla luce dei precedenti sopra descritti, fallimento.

In tale prospettiva, appare quindi possibile ritenere che, ai fini del perseguimento delle medesime finalità di tutela degli interessi generali connessi alla sicurezza della circolazione stradale in base all'art. 83-bis, possa risultare maggiormente proficuo intervenire sulla disciplina del settore con provvedimenti normativi finalizzati alla modificazione della struttura dell'offerta e quindi sulle reali dinamiche dei rapporti tra domanda ed offerta di servizi autotrasporto, in modo tale da poter creare le premesse di base sulle quali possa svilupparsi una sana dinamica concorrenziale sui prezzi, in assenza di qualsivoglia elemento di eterodeterminazione dei medesimi, anche solo in misura parziale, per via legislativa.

Inoltre, si osserva come il massiccio ricorso al contenzioso giudiziale al fine di ottenere il riconoscimento dei costi minimi, fosse stato ulteriormente agevolato dall'entrata in vigore, a far data dall'agosto 2011, dell'art. 7-ter del D.Lgs. n. 286/2005, introdotto dalla lettera e) del comma 2 dell'art. 1-bis, D.L. 6 luglio 2010, n. 103.

Tale disposizione, infatti, attribuisce al vettore che abbia eseguito un trasporto in qualità di sub vettore la facoltà di agire direttamente in giudizio nei confronti di tutti i soggetti facenti parte della filiera del trasporto e non solo, quindi, nei confronti della propria diretta controparte contrattuale.

In particolare, il citato art. 7-ter prevede che: *“Il vettore [...] il quale ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore, a sua volta obbligato ad eseguire la prestazione in forza di contratto stipulato con precedente vettore o direttamente con il mittente, inteso come mandante effettivo della consegna, ha azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto, i quali sono obbligati in solido nei limiti delle sole*

prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, fatta salva l'azione di rivalsa di ciascuno nei confronti della propria controparte contrattuale. È esclusa qualsiasi diversa pattuizione, che non sia basata su accordi volontari di settore”

Tale norma, era ritenuta applicabile non solo nei casi di mancato pagamento *tout court* del sub vettore, ma anche nei casi in cui quest'ultimo avesse ricevuto dalla propria controparte contrattuale il pagamento di un importo inferiore ai costi minimi di esercizio di cui all'art. 83 bis.

In tali ipotesi, quindi, i sub vettori potevano agire direttamente nei confronti dei committenti del trasporto, che spesso, alla luce delle sopra descritte caratteristiche di estrema frammentazione dell'offerta di servizi di autotrasporto in Italia, sono costituiti da realtà imprenditoriali caratterizzate da maggiori dimensioni e stabilità rispetto ai vettori contrattuali e che, per tali ragioni, forniscono evidentemente maggiori garanzie di solvibilità.

Al fine di sottolineare l'efficacia della disciplina di cui all'art. 7-ter a tutela degli interessi dei sub vettori, si osserva come i membri della filiera del trasporto siano obbligati solidamente tra di loro nei confronti del sub vettore esecutore materiale del trasporto e ciascuno di essi ha diritto di agire in rivalsa nei confronti della propria controparte contrattuale.

Ciò significa che, ad esempio, nel caso in cui il mittente avesse provveduto al pagamento del corrispettivo previsto in favore del vettore contrattuale il quale, viceversa, avesse omesso di provvedere al pagamento in favore del sub vettore, quest'ultimo avrebbe avuto il diritto di agire direttamente nei confronti del mittente, il quale poteva essere chiamato a pagare due volte a fronte dell'esecuzione di un unico servizio di trasporto.

Peraltro, si osserva come, in caso di proposizione di una domanda ai sensi dell'art. 7-ter, il rischio per il mittente di non poter essere in grado di agire efficacemente in rivalsa nei confronti della propria controparte contrattuale fosse piuttosto

elevato, dal momento che, nella prassi, tali azioni sovente vengono intraprese a fronte della sottoposizione della controparte contrattuale del sub vettore a procedure concorsuali.

3.3 COMPATIBILITÀ DELLA DISCIPLINA DI CUI ALL'ART. 83-BIS CON I PRINCIPI POSTI A TUTELA DELLA CONCORRENZA E DELL'APERTURA DEI MERCATI DAL DIRITTO COMUNITARIO E NAZIONALE.

Come accennato nel precedente paragrafo 3.1., la compatibilità della disciplina di cui all'art. 83 bis con i principi costituzionali e comunitari a tutela della concorrenza e della libertà di prestazione dei servizi è stata sotto più profili posta in discussione.

In primo luogo, analogamente a quanto si era verificato con riguardo alla disciplina di cui alla L. n. 298/1974, l'AGCM ha espresso in più occasioni le proprie riserve in ordine alla fissazione dei costi minimi di cui all'art. 83 bis⁶².

In particolare, attraverso la suddetta segnalazione del 15 luglio 2010 l'Autorità ha osservato come l'individuazione *“di costi minimi di esercizio, finendo per tradursi nella fissazione di tariffe minime, non costituisca uno strumento idoneo per garantire il soddisfacimento di standard qualitativi e di sicurezza del servizio ma piuttosto per assicurare condizioni di redditività anche a coloro che offrono un servizio inefficiente e di bassa qualità. L'esercizio dei poteri di controllo e sanzionatori che la legge attribuisce alle amministrazioni pubbliche competenti, eventualmente rafforzato, consente di rispettare gli standard qualitativi minimi e l'osservanza della normativa in materia di lavoro e di previdenza, senza la necessità di introdurre restrizioni concorrenziali finalizzate unicamente alla protezione dei livelli di reddito dei vettori”*.

⁶² Si vedano: segnalazione AS723 – Disposizioni in materia di autotrasporto, 15 luglio 2010; segnalazione AS885 – Disposizioni in materia di autotrasporto, 29 novembre 2011; segnalazione AS913 – Disposizioni in materia di autotrasporto, 5 marzo 2012.

La legittimità dell'art. 83 bis è stata, inoltre, posta in discussione nell'ambito di procedimenti civili instaurati da alcune imprese vettoriali al fine di ottenere il pagamento dei costi minimi. In particolare, si segnalano le ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale in relazione all'art. 83-bis emesse dal Tribunale di Lucca in data 12 febbraio 2013 e dal Tribunale di Trento in data 26 luglio 2013.

A tal riguardo, se il Tribunale di Lucca ha posto particolare enfasi sul profilo relativo all'inidoneità della disciplina in questione rispetto alla finalità di garantire la sicurezza della circolazione stradale oltre che sotto il profilo della proporzionalità in relazione alle esigenze di tutela dei principi di concorrenza e libertà d'impresa, il Tribunale di Trento ha viceversa evidenziato l'ulteriore aspetto relativo alla presunta irragionevolezza della diversità della disciplina prevista dall'art. 83-bis nei casi, rispettivamente, di contratto in forma scritta e non scritta.

In particolare, il Tribunale di Trento ha richiamato il diverso termine di prescrizione applicabile alle due fattispecie (un anno, in caso di contratto in forma scritta; cinque anni in caso di contratto in forma non scritta, cfr. precedente paragrafo 3.1), rilevando l'inidoneità dei requisiti previsti dall'art. 6, comma 3, del D.Lgs. n. 285/2006 in ordine alla forma del contratto di trasporto a giustificare ragionevolmente tale divergente regolamentazione.

È stato, infatti, rilevato come l'inidoneità dei requisiti elencati dalla citata disposizione sia dovuta al carattere prettamente formalistico degli stessi: in particolare, il comma 3 dell'art. 6 D.Lgs. 286/2005 prevede che *“Elementi essenziali dei contratti stipulati in forma scritta sono: a) nome e sede del vettore e del committente e, se diverso, del caricatore; b) numero di iscrizione del vettore all'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi; c) tipologia e quantità della merce oggetto del trasporto, nel rispetto delle indicazioni contenute nella carta di circolazione dei veicoli adibiti al trasporto stesso; d) corrispettivo*

del servizio di trasporto e modalità di pagamento; e) luoghi di presa in consegna della merce da parte del vettore e di riconsegna della stessa al destinatario; e-bis) i tempi massimi per il carico e lo scarico della merce trasportata”.

Inoltre, alla fine del 2011, è stato instaurato, da parte di alcune delle principali realtà industriali del Paese ed organizzazioni associative della committenza, un procedimento avanti il Tar Lazio avente ad oggetto l’impugnazione di alcuni dei provvedimenti mensili con cui l’allora competente Osservatorio sulle attività di autotrasporto aveva provveduto alla fissazione dei costi minimi.

Nell’ambito di tale procedimento, è stata sollevata un’eccezione di incompatibilità della disciplina di cui all’art. 83-bis con i principi comunitari posti a tutela della concorrenza e, in particolare, con gli articoli 49 (libertà di stabilimento), 56 (libertà di prestazione dei servizi), 96 (imposizione di prezzi e condizioni nel settore dei trasporti) e 101 (competizione) del TFUE.

Nell’ambito del suddetto procedimento amministrativo, definitosi con sentenza depositata in data 22 febbraio 2015⁶³, in data 15 marzo 2013 è stato disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea ai sensi dell’art. 267 TFUE ai fini dell’interpretazione dell’art. 83 bis, la quale Corte, come si vedrà al successivo paragrafo 4.1 ha recentemente emesso la propria decisione affermando espressamente l’incompatibilità della disciplina di cui all’art. 83-bis con l’art. 101 del TFUE.

A questo riguardo, si osserva come, al di là dei contenuti della suddetta pronuncia della Corte di Giustizia, l’esame delle argomentazioni e degli interessi posti a confronto nell’ambito della valutazione ivi operata assuma fondamentale rilievo al fine di verificare la sussistenza, nel contesto odierno e nel futuro assetto del mercato, della possibilità di prevedere deroghe e limitazioni all’applicazione dei principi in materia di concorrenza ed apertura dei mercati e, in caso affermativo, a

⁶³ Si veda al riguardo il successivo paragrafo 4.2.

quali condizioni tale facoltà possa essere legittimamente esercitata dagli Stati membri.

Tale ordine di valutazioni, naturalmente, travalica il perimetro del settore dell'autotrasporto e costituisce uno dei principali aspetti problematici che riguardano i rapporti tra la disciplina ed i principi rispettivamente di livello comunitario e nazionale in relazione alla regolamentazione dei principali settori di attività economica. Appare, quindi, estremamente rilevante analizzare le posizioni confrontatesi nell'ambito della suddetta vicenda giurisprudenziale, nonché nelle precedenti pronunce rese rispettivamente dagli organi giurisdizionali comunitari e nazionali.

Ciò premesso, si osserva come, nell'ambito del suddetto procedimento pendente davanti alla Corte di Giustizia, la Commissione EU, in data 7 agosto 2013, abbia formulato un articolato parere scritto⁶⁴, nel quale ha affermato che la disciplina di cui all'art. 83 bis si sarebbe dovuta considerare incompatibile con i principi di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi previsti rispettivamente dagli artt. n. 49 e 56 TFUE, dal momento che la stessa determinava sostanzialmente la fissazione di prezzi minimi per l'esecuzione di servizi di autotrasporto; quanto sopra, a meno che non fosse accertato che la deroga ai principi in materia di concorrenza imposta da tale disciplina risultasse idonea, sotto il profilo della proporzionalità, al fine di perseguire motivi imperativi d'interesse generale, quali la sicurezza stradale e la qualità dei servizi.⁶⁵

Partendo da tali presupposti, con riguardo al rispetto del principio di proporzionalità la Commissione ha ulteriormente osservato che, con specifico riguardo alla normativa di cui all'art. 83-bis, “*nessun legame tra, da un lato, i*

⁶⁴ Si fa riferimento al parere emesso dalla Commissione, ai sensi dell'art. 23, comma 2, dello Statuto della Corte di Giustizia Europe rubricato sj.e(2013)2708449 /LM/TV/JH/IR/as.

⁶⁵ Si vedano al riguardo le sentenze della Corte di Giustizia del 19 giugno 2008, *Commissione c. Lussemburgo*, causa C-319/06, Racc. pag. 1-4323, punto 51; *Commissione c. Belgio*, punti 57-61.

costi minimi di esercizio e, dall'altro lato, la qualità dei servizi o la sicurezza stradale è stato stabilito in modo specifico. Se il ragionamento assolutamente generico del governo italiano fosse seguito, si giungerebbe alla conclusione insostenibile che delle tariffe possono essere ammesse in qualsiasi settore, ogni qualvolta lo Stato Membro che le impone invochi la necessità di assicurare il rispetto di norme imperative. Si pensi, a titolo di esempio, al settore alimentare o a quello della produzione di automobili per i quali norme stringenti rispettivamente sulla salute pubblica e sulla sicurezza pubblica sono imposte e, nonostante ciò, i prezzi sono liberamente contrattati. Secondo la giurisprudenza, nel controllo di proporzionalità di una restrizione non ci si può accontentare di constatare che uno Stato membro invochi delle ragioni imperative di interesse generale; bisogna che tale invocazione sia accompagnata da una spiegazione circoscritta e dettagliata delle ragioni che hanno condotto lo stato membro ad adottare la restrizione in questione. Il governo italiano finora non ha fornito elementi concreti e precisi capaci di sostenere in modo convincente la sua tesi.”

Alla luce del contenuto del parere formulato dalla Commissione, la Corte di Giustizia è stata quindi chiamata a valutare se fosse possibile dichiarare la (quantomeno parziale) compatibilità della disciplina di cui all'art. 83 bis con i principi posti a tutela della concorrenza e quindi a chiarire se le esigenze connesse alla tutela della concorrenza potessero essere parzialmente sacrificate a fronte del perseguimento di obiettivi di interesse generale, come la sicurezza nella circolazione stradale.

A tale riguardo, peraltro, si osserva come la Corte avesse già affrontato analoghe tematiche, affermando in diverse occasioni la compatibilità con i principi in materia di concorrenza di disposizioni normative che richiedevano la fissazione di tariffe per attività commerciali o professionali.⁶⁶⁶⁷

⁶⁶ Si fa riferimento, tra le altre, alle sentenze Inno, sent. 30 gennaio 1985, causa 123/83, Bnic; sent. 1 ottobre 1987, causa 311/85, VVR; 17 novembre 1993, causa C-245/91, Ohra; 5

Ai fini di una complessiva valutazione in ordine alla compatibilità comunitaria e costituzionale della disciplina di cui all'art. 83-bis nonché di ulteriori discipline che presentino finalità sostanzialmente analoghe, si può quindi osservare come il diritto comunitario e nazionale prevedano e riconoscano la legittimità di deroghe ai principi di concorrenza e apertura dei mercati in presenza di superiori interessi di carattere pubblico, a condizione che non risulti effettivamente praticabile la possibilità di ricorrere utilmente a misure meno restrittive rispetto a quelle in concreto adottate.⁶⁸

Peraltro, come già osservato al precedente paragrafo 2.3, la Corte di Giustizia aveva già avuto occasione di affermare analoghi principi anche in relazione al sistema delle tariffe a forcella, a suo tempo in vigore in Italia⁶⁹.

ottobre 1995, C-96/94, Centro Servizi Spediporto; 17 ottobre 1992 C-140/94 C-141/194 C-142/1994, DIP; 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione / Italia (Spedizionieri Doganali); Autotrasporti Librandi, 18 dicembre 2002, C-35/99, Arduino; 19 febbraio 2002, C-309/99, Wouters; 18 luglio 2013, C-136/12, Consiglio nazionale dei geologi.

⁶⁷ Oltre alle pronunce di seguito riportate aventi ad oggetto la fissazione di tariffe e/o minime per determinati settori di attività, la Corte di Giustizia UE ha avuto occasione di affermare, attraverso la sentenza 29 marzo 2011, C-565/08 (Commissione c. Repubblica Italiana), la compatibilità con i principi del diritto comunitario della disciplina italiana, posta dal c.d. Decreto Bersani in materia di massimi tariffari per le prestazioni rese dagli avvocati. La Corte in tale ipotesi ha affermato, da un lato, che *“l'esistenza di regole diverse rispetto a quelle degli altri Stati non è sufficiente ad affermare la violazione delle norme in tema di libera circolazione; dall'altro lato le norme italiane sugli onorari massimi sono ritenute dalla Corte sufficientemente flessibili (e, quindi, non inderogabili) per garantire all'avvocato la percezione di un corretto compenso, essendo possibile aumentare gli onorari addirittura fino al quadruplo delle tariffe massime (per cause di straordinaria importanza) o anche oltre, in caso di manifesta sproporzione tra la prestazione offerta e la tariffa massima prevista per legge. Le norme nazionali non sono dunque tali da disincentivare l'accesso al mercato degli avvocati stranieri: disincentivo che invece sussisterebbe nel caso delle tariffe minime, salvo ritenerle giustificate per ragioni di interesse generale”*. Si veda al riguardo, B. Nascimbene, *Tariffe degli avvocati e Corte di Giustizia: un conflitto risolto?*, in *Corriere Giur.*, 2011, 8, pag. 1041.

⁶⁸ In tal senso, si veda C. Licini, *Caso SOA: la Corte di Giustizia UE legittima i minimi tariffari, se presidiano valori pubblici*, *Notariato* 2/2014, pag. 191 e ss..

⁶⁹ Si vedano le sentenze Centro Servizi Spediporto C-96/94 e Autotrasporti Librandi C-38/97.

Ulteriori pronunce della Corte di Giustizia che risultavano assumere rilievo ai fini della valutazione in ordine alla legittimità dell'art. 83 bis ovvero di discipline di analogo tenore, risultano costituite dalle sentenze 19 febbraio 2002, C-35/99 (Arduino) e 5 dicembre 2006 nelle cause riunite C-94/04 (Cipolla) e C-202/04 (Macrino), attraverso le quali, ad esempio, la Corte ha affermato la possibilità che il sistema di tariffe minime inderogabili per le attività di consulenza legale previsto dalla legge italiana possa essere considerato compatibile con i principi comunitari in materia di concorrenza, a condizione che fosse dimostrato che tale disciplina potesse risultare conforme ai principi di efficacia e proporzionalità al fine di garantire l'interesse dei fruitori dei servizi legali al rispetto di determinati standard minimi qualità della consulenza legale.

In particolare, nella citata sentenza Cipolla-Macrino, la Corte ha affermato che *“la tutela, da un lato, dei consumatori, in particolare dei destinatari dei servizi giudiziali forniti da professionisti operanti nel settore della giustizia e, dall'altro, della buona amministrazione della giustizia sono obiettivi che rientrano tra quelli che possono essere ritenuti motivi imperativi di interesse pubblico in grado di giustificare una restrizione della libera prestazione dei servizi, alla duplice condizione che il provvedimento nazionale di cui si discute nella causa principale sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vada oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo medesimo.”*.

In termini analoghi, la Corte ha avuto occasione di affermare⁷⁰ la compatibilità con i principi comunitari in materia di concorrenza della disciplina italiana in materia di tariffe minime inderogabili per l'attività svolta dagli organismi di attestazione (“SOA”) dei requisiti richiesti dalla legge italiana alle imprese ai fini della partecipazione alle gare pubbliche, argomentando come la fissazione di tali tariffe minime appaia necessaria al fine di garantire l'indipendenza degli enti certificatori.

⁷⁰ Si veda al riguardo: sentenza 12 dicembre 2013 C-327/12, SOA nazionale costruttori.

In particolare, la Corte ha specificato che rientra nei margini di autonomia concessi a ciascun Paese membro optare per determinate restrizioni alla concorrenza e che il diritto comunitario è in grado di accettarle, purchè le stesse siano giustificate in quanto atte a garantire la realizzazione dello scopo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento di tale scopo.

Inoltre, ai fini della valutazione circa la legittimità del provvedimento restrittivo adottato, è stato rilevato come l'interesse oggetto di protezione e meritevole di tutela debba consistere nella proiezione di un profilo posto a tutela dei destinatari dei servizi (consumatori, utenti) e non, viceversa, dei fornitori dei medesimi.

In tale prospettiva, alla luce del ruolo particolarmente delicato affidato agli organismi di attestazione SOA, la fissazione dei minimi è stata ritenuta compatibile con i principi posti dal diritto comunitario, dal momento che la stessa risulta finalizzata alla tutela dell'interesse di valenza pubblicistica proprio dei destinatari dei servizi e consistente nella prevenzione di dinamiche che possano favorire la presenza di eventuali interessi commerciali o finanziari tali da poter determinare comportamenti non imparziali e discriminatori da parte degli organismi di attestazione SOA.

È, pertanto, nell'ambito del sopra delineato panorama giurisprudenziale e dottrinale che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, da un lato, e la Corte Costituzionale, dall'altro, sono state chiamate a pronunciarsi in merito alla disciplina di cui all'art. 83 bis.

A tal riguardo, possono essere formulate le seguenti osservazioni, a prescindere dal contenuto della già intervenuta sentenza della Corte di Giustizia e del probabile tenore della pronuncia che sarà resa dalla Corte Costituzionale. In particolare, da un lato, appare evidente come l'apertura dei mercati e la concorrenza, in assenza di congrue misure di armonizzazione della legislazione sociale e fiscale dei singoli Stati membri, possano condurre ad una drastica

riduzione dei margini di profitto delle imprese vettoriali attive nei mercati dei Paesi membri più sviluppati economicamente, tra cui l'Italia, e conseguentemente indurre tali imprese a ridurre i propri costi operativi – costituiti in larga misura dal costo del lavoro – al fine di garantirsi in ogni caso un certo margine di profitto.

Pertanto, in tale prospettiva ed alla luce della estrema frammentazione e posizione di debolezza contrattuale dell'offerta di servizi di autotrasporto in Italia (e, più in generale, nel contesto dell'UE), la deroga ai principi di concorrenza derivante da provvedimenti normativi di contenuto sostanzialmente analogo (quantomeno dal punto di vista della *ratio legis*) a quello di cui all'art. 83-bis potrebbe essere giustificata dal perseguimento della finalità di evitare il prodursi di dinamiche di esasperata concorrenza al ribasso, che anziché condurre ad un miglioramento delle condizioni di esecuzione del servizio nell'interesse dei destinatari dello stesso, determinino l'incremento dei rischi di violazione delle disposizioni di legge⁷¹ poste a tutela della sicurezza stradale.

Dall'altro lato, discipline di contenuto analogo a quella di cui all'art. 83-bis potrebbero essere considerate incompatibili con il principio di proporzionalità (sulla scorta delle argomentazioni sviluppate nel sopra menzionato parere rilasciato in materia dalla Commissione Europea), anche alla luce del fatto che potrebbero essere considerate più utili ed efficaci, al fine di garantire il perseguimento delle finalità oggetto della normativa in esame, misure diverse che non influiscano in alcun modo sui processi di formazione dei prezzi di mercato, quali ad esempio l'aumento della frequenza e dei controlli su strada in relazione al rispetto delle varie disposizioni normative finalizzate a garantire la sicurezza del circolazione stradale, quali, ad esempio, le norme in materia di tempi di guida e di riposo ecc..

⁷¹ Circostanza, peraltro, confermata nell'ambito di un recente report sulla struttura del mercato dell'autotrasporto a livello comunitario redatto per conto della Commissione UE: si veda al riguardo *Aecom Limited report - Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union*, 3 febbraio 2014, pag. 20.

Inoltre, sempre con riguardo al necessario rispetto del principio di proporzionalità, un ulteriore profilo d'analisi al fine di valutare la compatibilità di discipline di contenuto analogo all'art. 83-bis potrebbe riguardare il fatto che tali disposizioni concedano o meno alle imprese sottoposte ad una disciplina impositiva di determinati standard la possibilità di dimostrare che, nonostante il mancato rispetto di tali parametri, possa comunque essere garantito il pieno rispetto delle condizioni di sicurezza minime imposti dalla legge.

A tal riguardo, si osserva come la Corte abbia già avuto occasione di esprimere il proprio parere negativo riguardo a disposizioni che, in altre materie, prevedevano limitazioni aprioristiche⁷² ai principi di concorrenza ed apertura dei mercati e come tali argomentazioni siano state ulteriormente sviluppate nel contesto della sentenza resa dalla Corte di Giustizia con riguardo alla disciplina di cui all'art. 83-bis, che verrà diffusamente analizzata nel successivo paragrafo 4.1.

Nella medesima prospettiva, nel contesto italiano, è stato, ad esempio, affermato come, nell'ambito delle gare pubbliche, i valori relativi ai costi medi del lavoro pubblicati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali su base mensile debbano essere presi in considerazione come parametri meramente orientativi e quindi non vincolanti, dovendo garantirsi, alle imprese le cui offerte prevedano costi del lavoro inferiori a tali valori, la possibilità di fornire adeguate giustificazioni al riguardo, al fine di consentire alla stazione appaltante di verificare la congruità dell'offerta⁷³.

Infatti, in tale ipotesi è stato rilevato come il costo del lavoro sia suscettibile di oscillazioni in rapporto ai benefici contributivi e fiscali di cui l'impresa può

⁷² Si vedano le sentenze 2 aprile 1998, C- 213/96, Outokumpu Ov e 13 dicembre 2005, C-446/03, Marks & Spencer.

⁷³ Tar Sardegna, sez. I, 27 febbraio 2013, n. 164. Cfr. sul punto G. Balocco, *L'inderogabilità dei costi della manodopera: un principio sempre più opinabile*, Urbanistica e appalti n. 7/2013.

usufruire e che, pertanto, la stessa impresa deve essere posta nelle condizioni di poter di fornire idonea dimostrazione in ordine alle circostanze che, caso per caso, consentano di addivenire ad una legittima diminuzione dei costi. Analoghe considerazioni potrebbero dunque essere formulate con riguardo a futuri provvedimenti normativi che dovessero riguardare lo specifico settore dell'autotrasporto.

Infine, come puntualmente rilevato nell'ambito del sopra citato parere della Commissione UE e dalla successiva sentenza della Corte, ulteriore profilo di criticità ravvisato con riguardo a norme di contenuto analogo all'art. 83-bis riguarda la verifica circa il fatto che tali norme si limitino ad affermare genericamente il proprio obiettivo di salvaguardia di interessi generali (quali la sicurezza stradale e della regolarità del mercato), senza tuttavia fornire alcuna indicazione di dettaglio circa i criteri da seguire e le misure da adottarsi concretamente a tali fini.

Tale carattere di indeterminatezza, può certamente essere valutato come elemento suscettibile di determinare un eccessivo ampliamento della portata della deroga ai principi di tutela della concorrenza apportata dalle norme in questione, anche e soprattutto alla luce del criterio di estremo rigore con cui tali restrizioni vengono ammesse dalla Corte di Giustizia, ciò che potrebbe condurre a considerare provvedimenti normativi di tal fatta incompatibili con i principi comunitari per contrasto con il principio di proporzionalità.

CAPITOLO IV

LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA DEL 4 SETTEMBRE 2014 NELLE CAUSE RIUNITE C-184/13 A C-187/13, C-194/13, C-195/13 E C-208/13 E L'ABROGAZIONE DEI COSTI MINIMI DI CUI ALL'ART. 83-BIS AD OPERA DELLA LEGGE 23.12.2014 N° 190.

4.1 I CONTENUTI DELLA SENTENZA

A seguito della rimessione della questione interpretativa relativa alla compatibilità con il diritto comunitario della disciplina di cui all'art. 83-bis sollevata ai sensi dell'articolo 267 TFUE nell'ambito del suddetto procedimento dinanzi al Tar Lazio, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con provvedimento di data 4 settembre 2014, ha reso la propria pronuncia, comprensibilmente attesa dagli operatori del settore.

Tale pronuncia, oltre a fornire spunti in ordine alle condizioni di legittimità che dovranno essere rispettate dagli eventuali futuri provvedimenti legislativi di contenuto e finalità analoghi a quelli propri della previgente disciplina in materia di costi minimi, ha sollevato alcuni interrogativi circa la sua concreta efficacia applicativa con riguardo ai procedimenti civili pendenti alla data di emissione della stessa. Quanto sopra, peraltro, in attesa che anche la Corte Costituzionale si esprima con riguardo alla compatibilità della normativa in questione con i principi posti dall'ordinamento interno.

A tal riguardo, premesse le considerazioni esposte al precedente paragrafo 3.3, occorre preliminarmente sottolineare come l'oggetto diretto della pronuncia in questione attenga unicamente ai provvedimenti mensili di fissazione dei costi minimi emanati dall'Osservatorio sulle attività di autotrasporto e, pertanto, sia limitato alle determinazioni emanate nel periodo in cui tale organo è stato

operativo e, cioè, in base a quanto osservato al precedente paragrafo 3.1, al periodo di tempo compreso tra il mese di novembre 2011 e l'agosto 2012.

Inoltre, si specifica come la Corte abbia fondato la propria pronuncia unicamente sulla base della propria valutazione in ordine alla compatibilità dell'art. 83-bis con l'art. 101 TFUE, avuto particolare riguardo alla configurabilità delle determinazioni adottate dall'Osservatorio sulle attività di autotrasporto, alla luce della composizione dello e degli interessi rappresentati in seno allo stesso, quali indebite intese restrittive della concorrenza.

Viceversa, la Corte non ha operato analoga valutazione diretta in relazione agli ulteriori principi comunitari menzionati nell'ordinanza di rimessione del TAR Lazio, e in particolare a quelli connessi agli articoli 49 (libertà di stabilimento), 56 (libertà di prestazione dei servizi) e 96 del TFUE (imposizione di prezzi e condizioni nel settore dei trasporti).

Dopo una serie di articolate argomentazioni la Corte, nel dispositivo della sentenza, ha quindi affermato che *“L'articolo 101 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella controversa nei procedimenti principali, in forza della quale il prezzo dei servizi di autotrasporto delle merci per conto di terzi non può essere inferiore a costi minimi d'esercizio determinati da un organismo composto principalmente da rappresentanti degli operatori economici interessati”*.

Essendosi pronunciata per l'incompatibilità della disciplina in questione in relazione al profilo sopra indicato, la Corte ha espressamente specificato di non ritenere necessario fornire la propria interpretazione circa la compatibilità dell'art.

83-bis con gli artt. 49, 56 e 96 TFUE⁷⁴, del pari menzionati nell'ordinanza di rimessione del TAR Lazio.

Ciò premesso, prima di analizzare nel dettaglio la portata della pronuncia in esame sia sotto il profilo teorico-giuridico che sotto il profilo pratico, si osserva come la prima conseguenza concreta della medesima sia l'accertata incompatibilità con l'ordinamento comunitario delle disposizioni che individuavano nell'Osservatorio sulle attività di autotrasporto il soggetto deputato a determinare mensilmente i costi minimi di sicurezza.

Conseguentemente, il TAR Lazio, dal quale era stato sollevato il quesito ed avanti al quale, come detto, erano stati impugnati i provvedimenti recanti i costi minimi di sicurezza determinati dall'Osservatorio sulle attività di autotrasporto, non ha potuto che accogliere⁷⁵ i ricorsi promossi da numerose imprese della committenza e, conseguentemente, disporre l'annullamento delle varie delibere oggetto di impugnativa, con le quali l'Osservatorio aveva determinato i costi minimi di sicurezza.

Ciò premesso, occorre, tuttavia, ulteriormente considerare che, sebbene il dispositivo della sentenza in questione affermi l'incompatibilità con l'ordinamento comunitario dei soli provvedimenti di fissazione dei costi minimi di sicurezza determinati dall'Osservatorio, nelle motivazioni che precedono tale dispositivo vengono sollevate perplessità articolatamente argomentate anche con riferimento alla compatibilità con l'ordinamento comunitario dell'intero impianto

⁷⁴ Ciò che potrebbe astrattamente incidere sull'estensione dell'efficacia della sentenza della Corte di Giustizia, ritenendosi il giudicato comunitario munito di una valenza limitata al solo quesito interpretativo oggetto di pronuncia da parte della sentenza interpretativa. Si veda in argomento: L. Querzola, *Spunti sui limiti oggettivi del giudicato comunitario*, in *Riv.trim. dir. proc. civ.* 1998, 332 ss.

⁷⁵ Si veda al riguardo il successivo paragrafo 4.2.

normativo che disciplina i costi minimi di sicurezza, avuto particolare riguardo al profilo relativo al necessario rispetto del principio di proporzionalità.

In particolare, nei punti 50-57 della sentenza in esame, si prende posizione in ordine alla legittimità della deroga ai principi comunitari posti a tutela della concorrenza e dell'apertura dei mercati sottesa alla disciplina di cui all'art. 83 bis, in virtù del perseguimento di una superiore finalità di interesse generale, costituita dalla salvaguardia della sicurezza della circolazione stradale.

A tal riguardo, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, riprendendo le osservazioni già formulate dalla Commissione Europea nell'ambito del parere di cui al precedente paragrafo 3.3, ha osservato quanto segue: “[52]... va rilevato che la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali si limita a prendere in considerazione, in maniera generica, la tutela della sicurezza stradale, senza stabilire alcun nesso tra i costi minimi d'esercizio e il rafforzamento della sicurezza stradale. [53] Inoltre, una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (v. sentenze *Hartlauer*, C 169/07, EU:C:2009:141, punto 55, e *Attanasio Group*, C 384/08, EU:C:2010:133, punto 51). [54] Al riguardo occorre rilevare che, sebbene si reputi che il «costo minimo», ai sensi dell'articolo 83 bis del decreto legge n. 112/2008 modificato, rappresenti l'importo minimo oggettivamente determinato al di sotto del quale non sarebbe possibile adempiere gli obblighi imposti dalla normativa in materia di tutela della sicurezza stradale, la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali prevede tuttavia delle deroghe. Così, in forza dell'articolo 83 bis, comma 4 quater, del decreto legge n. 112/2008 modificato, la determinazione del corrispettivo è rimessa all'autonomia negoziale delle parti ove le prestazioni di servizi di trasporto siano effettuate entro il limite di 100 chilometri giornalieri. Del pari, il comma 16 di detto articolo prevede la possibilità di derogare mediante accordi di settore al costo minimo fissato dall'Osservatorio. [55] Ad

ogni buon conto, i provvedimenti in esame vanno al di là del necessario. Da un lato, non permettono al vettore di provare che esso, nonostante offra prezzi inferiori alle tariffe minime stabilite, si conformi pienamente alle disposizioni vigenti in materia di sicurezza (v., in tal senso, sentenze del 2 aprile 1998, Outokumpu, C 213/96, EU:C:1998:155, punto 39, nonché del 13 dicembre 2005, Marks & Spencer, C 446/03, EU:C:2005:763, punti da 54 a 56). [56] Dall'altro, esistono moltissime norme, comprese quelle del diritto dell'Unione, menzionate al punto 7 della presente sentenza, riguardanti specificamente la sicurezza stradale, che costituiscono misure più efficaci e meno restrittive, come le norme dell'Unione in materia di durata massima settimanale del lavoro, pause, riposi, lavoro notturno e controllo tecnico degli autoveicoli. La stretta osservanza di tali norme può garantire effettivamente il livello di sicurezza stradale adeguato. [57] Ne consegue che la determinazione dei costi minimi d'esercizio non può essere giustificata da un obiettivo legittimo”.

Alla luce della di tale presa di posizione, occorre quindi domandarsi quale possa essere concretamente la portata della suddetta pronuncia con riguardo ai numerosi (e sovente di valore elevato) procedimenti civili pendenti alla data di pubblicazione della sentenza in esame.

In particolare, occorre valutare se la disciplina in materia di costi minimi di cui dall'art. 83-bis, in ragione della violazione del principio di proporzionalità adottata dalla Corte, debba in ogni caso considerarsi radicalmente incompatibile con i principi comunitari posti a tutela della concorrenza, non potendo trovare alcuna giustificazione fondata sul perseguimento dell'obiettivo di salvaguardia della sicurezza della circolazione stradale, e senza quindi che tale incompatibilità possa dirsi circoscritta ai soli profili correlati alla composizione interna dell'organo chiamato ad emanare i relativi provvedimenti mensili.

A questo riguardo, si osserva come, secondo parte della dottrina, l'efficacia propria della sentenza della Corte di Giustizia deve intendersi limitata alle

previsioni del solo dispositivo e non anche a quella della sua motivazione⁷⁶⁷⁷: ciononostante, alla luce delle considerazioni che verranno sviluppate nei successivi paragrafi, allo stato possibile che le considerazioni espresse nella motivazione della sentenza della Corte possano avere un'efficacia immediata sulle valutazioni che i giudici italiani saranno tenuti ad operare nell'ambito dell'ingente contenzioso in essere avente ad oggetto l'art. 83-bis.

4.2 EFFETTI DELLA SENTENZA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO.

La portata della pronuncia in commento impone, dunque, un'approfondita riflessione in ordine a quali possano concretamente essere gli effetti della medesima nell'ambito dell'ordinamento italiano.⁷⁸

Occorre pertanto, come sopra accennato, chiedersi se la portata della sentenza esaurisca i propri effetti con esclusivo riguardo alle determinazioni sui costi minimi adottate dall'Osservatorio sulle attività di autotrasporto, ovvero se possa trovare applicazione anche al di fuori di tali limiti, travolgendo l'intero impianto normativo dell'art. 83-bis e, dunque, anche i provvedimenti di determinazione dei costi minimi di sicurezza emanati dal Ministero prima dell'istituzione dell'Osservatorio, nonchè successivamente alla sua soppressione.

Al fine di rispondere al suddetto quesito, si impongono le seguenti considerazioni. In particolare, come detto al paragrafo precedente, *nulla quaestio* relativamente al periodo in cui i costi minimi di sicurezza sono stati individuati sulla base di provvedimenti emanati dall'Osservatorio sulle attività di autotrasporto.

⁷⁶ E. D'Alessandro, *Riflessioni sull'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Riv. Dir. Proc.* 2007 pp. 1435-1456.

⁷⁷ A. Briguglio, *Pregiudiziale comunitaria e processo civile*, Padova, 1996, 253 ss.

⁷⁸ Per un approfondimento sul tema, si veda: E. CALZOLAIO, *Il valore di precedente delle sentenze della Corte di giustizia*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2009, vol. 1, p. 41-72.

L'unico punto certo degli effetti della sentenza in commento è, infatti, proprio l'incompatibilità del sistema dei costi minimi con il diritto comunitario per il periodo in cui gli stessi costi minimi sono stati determinati da parte di un organismo, appunto l'Osservatorio, composto principalmente da rappresentanti degli operatori economici interessati.

A conferma di quanto sopra, nella sentenza depositata in data 22 febbraio 2015 dal Tar Lazio all'esito del procedimento sopra menzionato, è stato disposto l'annullamento dei suddetti provvedimenti emessi dall'Osservatorio, affermandosi quanto segue: *“La citata sentenza della Corte di Giustizia ha, pertanto, accertato il contrasto dell’art. 83 bis d. l. n. 112/2008 con l’art. 101 TFUE e la conseguente violazione del principio di concorrenza tutelato dalla disposizione comunitaria. [...] Questo Tribunale, pertanto, nel prendere doverosamente atto del contrasto tra norma interna e comunitaria, è obbligato, in virtù del principio di primazia del diritto comunitario, desumibile dal TFUE e dalla nostra Carta Costituzionale (artt. 11 e 117 Cost.), come interpretati dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 168/1991, n. 113/1985 e n. 170/1984), a disapplicare l’art. 83 bis d.l. n. 112/2008 che costituisce la norma attributiva del potere in virtù del quale sono stati adottati gli atti impugnati nel presente giudizio. La constatata inapplicabilità dell’art. 83 bis d.l. n. 112/2008 induce il Tribunale a ritenere fondata la violazione del principio di concorrenza, di matrice comunitaria, prospettata nel ricorso. La fondatezza della censura in esame, avente carattere evidentemente pregiudiziale in quanto la stessa comporta l’inapplicabilità alla presente fattispecie della norma interna attributiva del potere amministrativo esercitato [...], impone l’accoglimento del gravame e l’annullamento degli atti impugnati con il ricorso principale e con i motivi aggiunti. ”*

Si noti che, come già accennato, l'Osservatorio ha determinato i costi minimi nel periodo che va dal novembre 2011 all'agosto 2012; pertanto, a seguito delle sopra ricordate pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e del Tar Lazio, i

provvedimenti identificativi dei costi minimi relativamente a quel periodo dovranno essere considerati privi di ogni effetto, essendo stati annullati per incompatibilità con i principi comunitari che vietano la conclusione di intese restrittive della concorrenza: conseguentemente, nell'ambito di tutti i procedimenti giudiziari attualmente pendenti, i giudici interpellati dovranno disapplicare l'art. 83-bis in relazione alle richieste di integrazione del corrispettivo avanzate dalle imprese vettoriali con riferimento a trasporti eseguiti in tale arco temporale.

Né, in sede stragiudiziale, potranno essere legittimamente presentati da parte dei vettori, ai fini della formulazione della diffida di cui al comma 8 dell'art. 83-bis (cfr. precedente paragrafo 3.1), reclami aventi ad oggetto integrazioni di corrispettivo che si riferiscano a trasporti eseguiti nel suddetto periodo temporale.

Chiarito, quindi, quale sia il destino dei provvedimenti di determinazione dei costi minimi emanati dall'Osservatorio sulle attività di autotrasporto, si osserva come possa, viceversa, apparire almeno in parte più incerto lo scenario relativo alle ulteriori determinazioni diramate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e non, quindi, dall'Osservatorio.

In altre parole, è necessario chiarire la portata del giudicato della sentenza emessa dalla Corte di Giustizia con riguardo ai provvedimenti determinativi dei costi minimi non emanati dall'Osservatorio e avuto particolare riguardo alla parte in cui la Corte sostiene l'illegittimità della normativa di cui all'art. 83-bis per l'inidoneità della stessa al raggiungimento degli obiettivi prefissati e per la violazione del principio di proporzionalità.

Infatti, mentre non si dubita che la sentenza interpretativa sia (per usare il linguaggio proprio dei giudici comunitari) dotata di stabilità ovvero (per usare il linguaggio processualcivilistico italiano) idonea al giudicato formale, risultano viceversa configurabili, nell'ottica dell'interprete giuridico, numerose

problematiche in merito all'idoneità della stessa a divenire giudicato sostanziale (nonché, in caso di risposta affermativa, entro quali limiti) e, cioè, a vincolare tutti i giudici che, da qui in avanti, si troveranno a dover decidere controversie in materia di costi minimi.

Con riguardo alle argomentazioni espresse nella motivazione della pronuncia emessa dalla Corte di Giustizia, si ritiene che le stesse possano avere efficacia extra-processuale, ma non vincolante: infatti, un giudice (diverso dal giudice *a quo*) chiamato a confrontarsi con una sentenza interpretativa della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, dovrà innanzitutto individuare la *ratio decidendi* della decisione, rimanendo libero di valutare se vi sia identità o meno di *ratio decidendi* tra il suo caso e quello da cui è scaturito rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE.

Tutte le volte che il giudice nazionale diverso ritenesse che la *ratio decidendi* della sentenza della Corte di Giustizia è derivata da una vicenda non coincidente con quella posta al suo vaglio (per essere la stessa, ad esempio, relativa a provvedimenti determinativi dei costi minimi non emanati dall'Osservatorio), lo stesso giudice non sarà tenuto ad uniformarsi alla decisione della Corte Europea, ma

- potrà sollevare un nuovo rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE;
- potrà decidere egli stesso la causa sulla base dell'interpretazione del diritto comunitario ritenuta congrua. In questo senso, l'operato del giudice nazionale si avvicina molto al sistema anglosassone fondato sul distinguishing.

Nella maggior parte degli ordinamenti dei Paesi membri, in particolare tutti quelli di civil law, tra cui vi è l'Italia⁷⁹, è forte la convinzione per cui l'autorità

⁷⁹ Per un approfondimento sul tema, si veda U. Mattei, *Stare decisis: Il valore del precedente giudiziario negli Stati Uniti d'America*, Giuffrè, 1988.

giurisdizionale sia soggetta soltanto alla legge, e non possa essere giuridicamente vincolata al rispetto di un precedente giurisprudenziale meramente interpretativo.

Con specifico riguardo al contesto italiano, peraltro, tali conclusioni sono suffragate anche da una lettura rispettosa del dettato dell'art. 102, secondo comma, della Costituzione, per effetto del quale l'autorità giurisdizionale è soggetta soltanto alla legge.

Peraltro, è lo stesso art. 267 TFUE a confermare indirettamente la non-vincolatività del precedente interpretativo della Corte di Giustizia. L'art. 267 TFUE, infatti, consente sempre al giudice nazionale non di ultima istanza di rimettere una questione interpretativa alla Corte di Giustizia, anche in presenza di una precedente sentenza risolutiva di una questione identica o analoga. Se il precedente fosse vincolante, i giudici diversi non avrebbero questa facoltà e dovrebbero attenersi a quanto statuito dalla Corte di Giustizia.

Ciò ovviamente non esclude che il giudice nazionale applichi volontariamente il precedente della Corte di Giustizia, come spesso accade, con ciò realizzando ugualmente e di fatto la funzione nomofilattica della Corte del Lussemburgo.

In conclusione, sulla base delle suddette considerazioni, in linea teorica si può ritenere che, anche in virtù dell'art. 102 della Costituzione italiana – per effetto del quale l'autorità giurisdizionale è soggetta soltanto alla legge, nei contenziosi (pendenti o da avviarsi) aventi ad oggetto la richiesta di integrazioni di corrispettivo fondate sulla disciplina di cui all'art. 83-bis, l'Autorità Giudiziaria adita non è, a rigore, vincolata ad attenersi alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (*rectius*, alle motivazioni ivi enucleate) e potrebbe, caso per caso, decidere se fare o meno applicazione dell'art. 83-bis.

In sostanza, nei casi in cui la domanda azionata dal vettore sia relativa a servizi di autotrasporto eseguiti in periodi in cui i provvedimenti determinativi dei costi minimi sono stati emanati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il

giudice dovrà valutare se aderire o meno alle considerazioni formulate dalla Corte di Giustizia in merito alla generale incompatibilità dell'art. 83 bis con i principi posti dall'ordinamento comunitario per violazione del principio di proporzionalità e, a questo riguardo, potrebbe formulare un nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte ex art. 267 TFUE.

Quanto da ultimo osservato, induce a ritenere come, allo stato, sussistano alcuni dubbi interpretativi circa l'efficacia della sentenza in esame in relazione ai contenziosi aventi ad oggetto trasporti eseguiti antecedentemente alla data di pubblicazione della stessa.

4.3 SCENARI POSSIBILI IN ORDINE ALLA PROSSIMA PRONUNCIA DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN ORDINE ALLA DISCIPLINA DI CUI ALL'ART. 83-BIS.

Alla luce di quanto esposto, pur in presenza della citata sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, l'esito del contenzioso in essere con riguardo al periodo di inoperatività dell'Osservatorio potrebbe teoricamente risultare non del tutto scontato.

Come detto, infatti, la sentenza della Corte ha travolto direttamente ed inequivocabilmente i soli provvedimenti determinativi dei costi minimi emanati nel periodo di attività dell'Osservatorio, senza pronunciarsi, se non via indiretta seppur in termini piuttosto espliciti, sulla incompatibilità sotto il profilo sostanziale della disciplina di cui all'art. 83-bis con i principi comunitari posti a tutela della concorrenza e dell'apertura dei mercati.

Allo stato, quindi, facendo leva sulla “bocciatura” della normativa in questione espressa dalla Corte nella motivazione della sentenza del 4 settembre 2014, si potrebbe sostenere la inapplicabilità *tout court* della disciplina in materia di costi minimi, a prescindere dalla suddetta delimitazione temporale riferita al periodo di attività dell'Osservatorio.

In altre parole, a seguito della sentenza della Corte la disciplina di cui all'art. 83-bis avrebbe perso il carattere dell'obbligatorietà e quindi risulterebbe inapplicabile anche in relazione, ad esempio, a pretese di integrazione del corrispettivo avanzate da imprese vettoriali in relazione a periodi precedenti o successivi a quelli per i quali risultavano in vigore le determinazioni dell'Osservatorio sulle attività di autotrasporto.

All'opposto, facendo leva sul fatto che la Corte ha comunque precisato di non ritenere di doversi pronunciare in merito alla compatibilità dell'art. 83-bis con i principi di cui agli artt. 49, 56 e 96 TFUE, si potrebbe sostenere l'inapplicabilità della disciplina in materia di costi minimi solo ed esclusivamente con riguardo alle determinazioni emanate nel periodo di attività dell'Osservatorio sulle attività di autotrasporto.

Posto tale possibile duplice esito interpretativo, si osserva come, ad oggi, risultino pendenti dinanzi ai Tribunali italiani numerosissimi procedimenti giudiziari instaurati da imprese vettoriali ed aventi ad oggetto il riconoscimento dei costi minimi di sicurezza: conseguentemente, la pronuncia della Corte di Giustizia, anziché contribuire a fare definitivamente chiarezza nei già difficili rapporti fra imprese vettoriali e committenza, sotto tale profilo protrebbe paradossalmente finire per ingenerare incongruenze ed elementi di incertezza.

Ciò premesso, al fine di poter in qualche misura ipotizzare quali saranno i risvolti applicativi nella prassi, occorre, in primo luogo, porre nella dovuta evidenza la condotta tenuta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a seguito della pubblicazione della suddetta sentenza della Corte di Giustizia.

A questo riguardo, ad avvalorare in un certo senso la seconda delle sopra esposte possibili interpretazioni, è intervenuta la decisione da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di non provvedere alla pubblicazione, partire dal

mezzo di settembre 2014 in avanti, delle consuete tabelle mensili contenenti l'indicazione dei costi minimi di esercizio.

Come detto, due sono gli organi che, dall'entrata in vigore dell'art. 83-bis hanno determinato i c.d. costi minimi: L'Osservatorio sulle attività di autotrasporto ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Pertanto, si potrebbe osservare che, mentre sull'incompatibilità dei costi minimi determinati dall'Osservatorio la sentenza è lapalissiana (in quanto i quesiti del TAR Lazio erano limitati ai "costi minimi" determinati proprio dall'Osservatorio), l'incompatibilità con il diritto comunitario della disciplina dell'art. 83-bis complessivamente considerata e quindi anche dei provvedimenti di determinazione dei costi minimi emanati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata confermata, potremmo dire per fatti concludenti, dallo stesso Ministero.

Tale decisione appare essere particolarmente significativa, in quanto la Pubblica Amministrazione risulta vincolata al rispetto del diritto comunitario, così come interpretato dalle competenti autorità giurisdizionali, per effetto dell'art. 4, comma III TFUE⁸⁰, in forza del quale *"in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati"*.

Tale vincolo, dunque, deriva da una precisa disposizione, l'art. 4, comma III TFUE; mentre la sentenza pregiudiziale interpretativa, che è solo fatto costitutivo del vincolo e non una fonte dello stesso, risulta avere una efficacia "di fatto" nei confronti del Ministero.

⁸⁰ Per un approfondimento sul tema, si veda D. U. GALETTA, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE ed obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale: una rilettura nell'ottica del rapporto di cooperazione (leale) fra giudici*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2012, 2, pp. 431 e ss..

In altri termini, l'art. 4, comma III TFUE, impone al Ministero di osservare la giurisprudenza comunitaria e lo rende conseguentemente “tenuto” a caducare il provvedimento amministrativo che ne sia contrario (anche in via di autotutela) ove il locale diritto nazionale lo consenta.

Coerentemente con quanto appena dedotto, il Ministero ha direttamente omissso di emettere un provvedimento amministrativo (la c.d. “tabella dei costi minimi” a partire dal mese di settembre 2014), che – in quanto contrastante con i principi del diritto comunitario, alla luce delle argomentazioni esposte nella motivazione della suddetta sentenza della Corte – sarebbe stato probabilmente oggetto di impugnazione in sede amministrativa ovvero di ricorso in autotutela.

Ulteriori elementi a supporto di tale orientamento, potrebbero essere desunti dalla abrogazione dei costi minimi di cui all'art. 83-bis ad opera della Legge di Stabilità 2015.⁸¹, intervenuta nel periodo immediatamente successivo alla suddetta pronuncia della Corte di Giustizia.

Alla luce di tali considerazioni e delle circostanze fattuali sopra menzionate, la dicotomia tra i suddetti divergenti esiti interpretativi parrebbe, allo stato, risolta in favore dell'indirizzo interpretativo secondo il quale l'effetto della sentenza della Corte è quello di avere determinato la totale inapplicabilità della disciplina di cui all'art. 83-bis e, quindi, non solo limitatamente al periodo in cui i relativi provvedimenti sono stati adottati dall'Osservatorio sulle attività di autotrasporto.

Peraltro, come già accennato al precedente paragrafo 3.3, si osserva come a porre ulteriormente in discussione la vincolatività dei costi minimi nel periodo di inoperatività dell'Osservatorio concorra la attuale pendenza delle questioni di legittimità costituzionale sotto vari profili avanzate con riguardo all'art. 83-bis, non essendosi, ad oggi, la Corte Costituzionale ancora pronunciata in materia.

⁸¹ Si veda al riguardo il successivo paragrafo 4.4.

La normativa che disciplina i costi minimi è stata, come detto, oggetto di un duplice rinvio alla Corte Costituzionale per lamentata incostituzionalità rispetto all'art. 3 e all'art. 41 della Costituzione. In particolare, i rinvii di cui sopra sono stati disposti dal Tribunale di Lucca (con ordinanza di data 11.2.2013) e dal Tribunale di Trento (con ordinanza di data 24.7.2013).

Nell'ambito di una causa di opposizione a decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo emesso in forza del comma 9 dell'art. 83-bis, il Tribunale di Lucca, ha disposto, in accoglimento dell'istanza di parte opponente, la remissione degli atti alla Corte Costituzionale per verificare eventuali ipotesi di illegittimità costituzionale dell'art.83-bis.

In particolare, il Giudice adito ha dichiarato la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art.83 bis, commi 1, 2, 6, 7, 8, del D.L. n. 112/2008, nel testo temporalmente vigente, nella parte in cui introdurrebbe una tariffa minima per i trasporti eseguiti sul territorio nazionale, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost..

A parere del Tribunale di Lucca, l'art. 83-bis contrasterebbe con l'art. 41 Cost., concretando una violazione della libertà di iniziativa economica sotto un duplice profilo. In primo luogo, non si giustificerebbe *"l'introduzione di un sistema tariffario, che limita la concorrenza e introduce una significativa barriera all'accesso a tale tipologia d'attività economica [...]".* La sicurezza stradale non è garantita, infatti, dall'esistenza di un sistema tariffario, ma dal rispetto di altre disposizioni legislative, presenti nel codice della strada e nella normativa sulla sicurezza sul lavoro (in punto, fra l'altro, d'efficienza dei veicoli marcianti e di turni di riposo degli autisti)".

In secondo luogo, *"il bilanciamento dei contrapposti interessi (libertà d'iniziativa economica, da un lato, e sicurezza delle persone dai rischi connessi alla circostanza stradale dei mezzi di autotrasporto per conto terzi, dall'altro lato),*

effettuato dall'art.83 bis D.L. n.112/2008, con l'introduzione di tariffe minime, viola il principio di ragionevolezza, poiché a fronte di una sicura limitazione della libertà d'iniziativa economica e della libertà di concorrenza, nessuna certezza (o anche solo significativa probabilità) è data dal fatto che il sistema tariffario minimo garantisca la sicurezza stradale, poiché, come sopra rilevato, questa è garantita unicamente dal rispetto di altre disposizioni, contenute nel codice della strada e nel testo unico sulla sicurezza del lavoro, il cui rispetto è assicurato da appositi apparati dello Stato".

Il Tribunale di Trento, dal canto suo, ha dichiarato la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 83-bis, commi 1, 2, 6, 7, 8 e 10 del D.L. n. 112/2008, nel testo temporalmente vigente, nella parte in cui introduce un trattamento differenziato tra contratti verbali e contratti stipulati in forma scritta, per contrasto con l'art. 3 Cost..

In particolare, il Tribunale di Trento ha dichiarato *“la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 83bis, commi 1, 2, 6, 7, 8 e 10 del D.L. n. 112/2008, convertito con L. n. 133/2008, nel testo in vigore fino all’11 agosto 2010, nella parte in cui, nel caso di contratti di trasporto non stipulati per iscritto, o ad essi equiparati, ai sensi dell’art. 6 del D.Lgs. n. 286/2008, stabilisce che l’azione del vettore si prescrive in cinque anni dal giorno del completamento della prestazione di trasporto, nonché nella parte in cui, nel caso di contratti di trasporto non stipulati per iscritto, o ad essi equiparati, ai sensi dell’art. 6 del D.Lgs. n. 286/2008, prevede un meccanismo di determinazione autoritativa del corrispettivo spettante al vettore, per violazione dell’art. 3 Cost.”.*

I procedimenti pregiudiziali risultano tuttora pendenti innanzi alla Corte Costituzionale, la quale – anche alla luce della sentenza interpretativa pregiudiziale della Corte di Giustizia Europea del 4 settembre 2014 – potrebbe a

maggior ragione affermare la incompatibilità dell'art. 83-bis con i principi costituzionali.

A tal riguardo, infatti, si osserva come soprattutto i profili di incompatibilità prospettati dal Tribunale di Lucca nella suddetta ordinanza di rimessione presentino evidenti analogie contenutistiche con quanto affermato dalla Corte Giustizia nella motivazione della propria sentenza in ordine all'inidoneità della disciplina di cui all'art. 83-bis a garantire l'effettivo perseguimento dei dichiarati obiettivi di salvaguardia della sicurezza della circolazione stradale.

Inoltre, sempre nel senso di una possibile declaratoria di incostituzionalità, depone il disposto di cui all'art. 117 Cost., comma I, in relazione all'assoggettamento della potestà legislativa dello Stato ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

I provvedimenti legislativi emanati dalle competenti autorità italiane, infatti, debbono assicurare il rispetto dei principi del e la piena compatibilità con il diritto comunitario. Pertanto, avendo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea affermato a chiare lettere, seppur solo nella motivazione e non nel dispositivo della propria sentenza, l'incompatibilità dell'art. 83-bis con il diritto comunitario, è oggi ipotizzabile che la Corte Costituzionale possa pronunciarsi in modo conforme, con la conseguenza che la normativa dei costi minimi, a seguito dell'eventuale declaratoria d'incostituzionalità, sarà definitivamente espunta dall'ordinamento italiano con efficacia retroattiva.

4.4 L'ABROGAZIONE DEI COSTI MINIMI DI CUI ALL'ART. 83-BIS AD OPERA DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2015 (LEGGE 23.12.2014 N° 190).

Alla luce delle considerazioni esposte al precedente paragrafo 4.3, risulta possibile che la disciplina dei costi minimi prevista dalla previgente versione dell'art. 83-bis non sia ritenuta applicabile con riguardo a servizi di trasporto eseguiti

antecedentemente alla data di emissione della suddetta sentenza da parte della Corte di Giustizia.

Se, quindi, al riguardo permane un certo margine di incertezza, lo stesso non può dirsi con riguardo alla disciplina applicabile ai servizi di autotrasporto eseguiti a partire dal 1° gennaio 2015.

Infatti, con la Legge di Stabilità 2015 (L. 23 dicembre 2014, n. 190), tra le altre previsioni riguardanti il settore dell'autotrasporto⁸², la sopra descritta disciplina in

⁸² Tra le quali, oltre a quelle espressamente indicate nel presente paragrafo 4.4., si segnalano le seguenti misure.

- È stato introdotto l'obbligo per il committente di verificare, preliminarmente alla stipulazione del contratto di trasporto, la regolarità degli obblighi retributivi, previdenziali e assicurativi posti in capo al vettore. In caso di sub-vettura, tale obbligo di verifica sussiste da parte del primo vettore nei confronti del sub-vettore. Nelle fasi iniziali di vigenza della norma sarà considerata adeguata verifica l'acquisizione del DURC rilasciato non oltre tre mesi prima dell'esecuzione del trasporto. Occorre aggiungere che, entro sei mesi dall'entrata in vigore della norma, dovrebbe divenire possibile verificare la regolarità del vettore mediante accesso ad un'istituenda sezione del portale internet del Comitato centrale dell'Albo degli autotrasportatori. L'eventuale omissione di tali verifiche comporta un'obbligazione solidale del committente con il vettore per il pagamento del trattamento retributivo, dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi agli enti competenti. Tale obbligo solidale è limitato alle prestazioni ricevute nel corso della durata del contratto di trasporto e si prescrive in un anno dalla cessazione del contratto di trasporto. Inoltre, in caso di contratto di trasporto stipulato in forma non scritta, il comma 4-quinquies dell'art. 83-bis prevede che la suddetta responsabilità solidale si estenda anche agli oneri relativi all'inadempimento degli obblighi fiscali e alle violazioni del codice della strada.
- L'esercizio in giudizio di un'azione relativa a controversie in materia di contratto di trasporto o di sub-trasporto è, ora, subordinato al preliminare esperimento del procedimento di negoziazione assistita, in ossequio al d.l. n. 132/2014.
- Sono state modificate le definizioni di *vettore* e *committente*, che vengono implementate, ed è stata introdotta la definizione di *sub-vettore*. In particolare, ai sensi dell'art. 2.1, lett. b) del D. Lgs. n. 286/2005, si considera vettore l'impresa di autotrasporto iscritta all'Albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi, ovvero l'impresa non stabilita in Italia, abilitata ad eseguire attività di autotrasporto internazionale o di cabotaggio stradale in territorio italiano che è parte di un contratto di trasporto di merci su strada. Si considera *vettore* anche l'impresa iscritta all'Albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose

materia di costi minimi è stata formalmente abrogata: in particolare l'art. 83-bis del D.L. n. 112/2008 è stato in parte modificato, prevedendo l'attuale formulazione del comma 4 che *“i prezzi e le condizioni sono rimessi all'autonomia negoziale delle parti, tenuto conto dei principi di adeguatezza in materia di sicurezza stradale e sociale”*.

Con la riforma in esame, dunque, la disciplina delle modalità di formazione del corrispettivo spettante ai prestatori di servizi di autotrasporto riacquista quel carattere di circolarità evidenziato al precedente paragrafo 2.1, essendosi ritornati alla piena rimessione delle dinamiche di formazione dei prezzi per l'attività di autotrasporto alla libertà negoziale delle parti, peraltro con utilizzo di terminologia

per conto di terzi associata a una cooperativa, aderente a un consorzio o parte di una rete di imprese, nel caso in cui esegua prestazioni di trasporto ad essa affidate dal raggruppamento cui aderisce. Alla luce dell'art. 2.1, lett. c) del d. lgs. n. 286/2005, si considera committente l'impresa o la persona giuridica pubblica che stipula o nel nome della quale è stipulato il contratto di trasporto con il vettore. Si considera *committente* anche l'impresa iscritta all'Albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi che stipula contratti scritti e svolge servizi di deposito, movimentazione e lavorazione della merce, connessi o preliminari all'affidamento del trasporto. Infine, è stata introdotta la definizione di *sub-vettore* come l'impresa di autotrasporto iscritta all'Albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi, ovvero l'impresa non stabilita in Italia, abilitata a eseguire attività di autotrasporto internazionale o di cabotaggio stradale nel territorio italiano, che, nel rispetto del regolamento (CE) n. 1072/2009, svolge un servizio di trasporto su incarico di altro vettore.

- È stata abrogata la disciplina relativa alla scheda di trasporto, originariamente introdotta dal D. Lgs. n. 214/2008.

pressochè identica a quella utilizzata in occasione della c.d. liberalizzazione regolata di cui al D.Lgs. n. 286/5005⁸³.

Pertanto, la riforma in commento determina un ulteriore radicale cambiamento nella disciplina tariffaria del settore, prevedendo specificamente il superamento del sistema dei costi minimi di esercizio nella concezione conosciuta finora, con conseguente impossibilità per le imprese vettoriali di ottenere l'emissione di un decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo per il recupero delle eventuali differenze tra quanto fissato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e quanto effettivamente percepito.

Nell'ambito della disciplina attualmente in vigore, l'unico elemento di parziale eterodeterminazione delle tariffe contrattualmente pattuite tra le parti si potrà avere in presenza di un eventuale aumento superiore al 2% del costo del carburante o delle tariffe autostradali (c.d. *fuel* e *toll surcharge*): in questi casi, in base a quanto previsto dal 5 dell'art. 83-bis⁸⁴, nei contratti di trasporto di durata superiore ai trenta giorni, la parte di corrispettivo corrispondente al costo del carburante e/o delle tariffe autostradali dovrebbe essere adeguata sulla base delle variazioni di prezzo intervenute.

Peraltro, si osserva che, sebbene alla luce del tenore letterale della norma e della *ratio* sottesa in generale all'art. 83-bis sembrerebbe doversi ritenere che l'applicazione del meccanismo di adeguamento previsto nel suddetto comma 5

⁸³ A tal riguardo, si veda quanto già osservato al precedente paragrafo 2.2.

⁸⁴ Il quale, in particolare, prevede che: “*Nel caso in cui il contratto abbia ad oggetto prestazioni di trasporto da effettuare in un arco temporale eccedente i trenta giorni, la parte del corrispettivo corrispondente al costo del carburante sostenuto dal vettore per l'esecuzione delle prestazioni contrattuali, come individuata nel contratto o nelle fatture emesse con riferimento alle prestazioni effettuate dal vettore nel primo mese di vigenza dello stesso, è adeguata sulla base delle variazioni intervenute nel prezzo del gasolio per autotrazione, ove tali variazioni superino del 2 per cento il valore preso a riferimento al momento della sottoscrizione del contratto stesso o dell'ultimo adeguamento effettuato. Tale adeguamento viene effettuato anche in relazione alle variazioni delle tariffe autostradali italiane.*”

non possa legittimamente essere esclusa o parzialmente derogata per accordo delle parti, occorre sottolineare come la norma in questione, a differenza di quanto accade in numerose fattispecie previste dall'ordinamento, non contempli espressamente l'inderogabilità del suddetto meccanismo di adeguamento, né la nullità delle clausole contrattuali volte ad escluderne o limitarne l'applicazione: sotto tale punto di vista, pertanto, si potrebbe quindi fondatamente sostenere la derogabilità per via contrattuale del meccanismo in questione.

Peraltro, si sottolinea come non vengano contemplate misure sanzionatorie per l'eventuale disapplicazione, totale o parziale, del suindicato meccanismo di adeguamento del corrispettivo vettoriale.

In ogni caso, occorre osservare che, da un lato, la nuova formulazione del comma 4 dell'art. 83-bis, come detto, contiene un esplicito riferimento alla necessità di tenere in considerazione *“i principi di adeguatezza in materia di sicurezza stradale e sociale”* e, dall'altro lato, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti continuerà a pubblicare e ad aggiornare *“valori indicativi di riferimento dei costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto di terzi”*⁸⁵.

Pertanto, allo stato, si potrebbe ipotizzare la possibilità per le imprese vettoriali di agire comunque in giudizio per chiedere il riconoscimento di una integrazione tariffaria nei casi in cui il corrispettivo concretamente percepito dal committente risulti particolarmente inferiore ai livelli generalmente riconosciuti dal mercato.

⁸⁵ In particolare, l'art. 1, comma 250 della Legge di Stabilità 2015, prevede che: *“Fatto salvo quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 83-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come da ultimo sostituito dal comma 248 del presente articolo, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, tenuto anche conto delle rilevazioni effettuate mensilmente dal Ministero dello sviluppo economico sul prezzo medio del gasolio per autotrazione, pubblica e aggiorna nel proprio sito internet valori indicativi di riferimento dei costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto di terzi.”*

In tali ipotesi, il vettore dovrà sostenere e dimostrare in giudizio che il corrispettivo ricevuto dal committente risulta talmente esiguo da rendere impossibile il rispetto dei *“principi di adeguatezza in materia di sicurezza stradale e sociale”*.

Occorre, tuttavia, precisare come quella appena delineata, allo stato, costituisca una ipotesi meramente interpretativa, in assenza di precise indicazioni normative al riguardo e che, in ogni caso, il livello di intensità della tutela cui avrebbero accesso per tale via le imprese vettoriali non è certamente paragonabile a livello di intensità della tutela apprestata dal previgente sistema dei costi minimi.

Infatti, anche a voler ammettere l’esperibilità della sopra accennata azione giudiziale, il vettore non potrebbe comunque accedere alla tutela monitoria, vedendosi quindi costretto ad instaurare un ordinario giudizio di cognizione, peraltro presso il foro del committente debitore.

Inoltre, se nella vigenza della precedente formulazione dell’art. 83-bis era sufficiente la sussistenza di una qualsiasi discrepanza – a prescindere dall’entità della stessa – tra i costi minimi ed il corrispettivo percepito per far insorgere in capo al vettore la legittimazione ad agire in giudizio, nella fattispecie sopra delineata l’azione del vettore sarebbe confinata a casi limite, in cui il corrispettivo ricevuti risulti notevolmente inferiore ai valori generalmente applicati nel mercato.

Ciò premesso, un parziale elemento di riequilibrio tariffario in favore della posizione delle imprese vettoriali potrebbe essere costituito dalla nuova disciplina introdotta dalla riforma con riguardo alla materia della sub vazione (singolarmente definita dal legislatore quale *“sub vettura”*).

A questo riguardo, si osserva come, al fine di accorciare la filiera del trasporto, il nuovo art. 6-ter del D. Lgs. n. 286/2005⁸⁶ preveda che la c.d. sub-vettura sia ammessa solo se espressamente autorizzata dal committente in occasione della stipulazione del contratto o nel corso dell'esecuzione dello stesso.

In caso di affidamento del trasporto ad un sub vettore in assenza dell'espressa autorizzazione del committente, la norma prevede la possibilità di determinare la risoluzione per inadempimento del contratto di trasporto tra committente e primo vettore, fatto salvo il pagamento del compenso pattuito per le prestazioni già eseguite. Inoltre, la norma dispone che, in ogni caso, è vietato il ricorso ad ulteriori passaggi di sub-vettura rispetto al primo, sanzionando espressamente le eventuali violazioni con la nullità del contratto stipulato tra i sub vettori, fatto

⁸⁶ In particolare, tale norma prevede che *“Il vettore incaricato della prestazione di un servizio di trasporto può avvalersi di sub-vettori nel caso in cui le parti concordino, alla stipulazione del contratto o nel corso dell'esecuzione dello stesso, di ricorrere alla sub-vettura. Il vettore assume gli oneri e le responsabilità gravanti sul committente connessi alla verifica della regolarità del sub-vettore, rispondendone direttamente ai sensi e per gli effetti del comma 4-ter dell'articolo 83-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. In mancanza dell'accordo di cui al comma 1, in caso di affidamento da parte del vettore di eventuale sub-vettura il contratto può essere risolto per inadempimento, fatto salvo il pagamento del compenso pattuito per le prestazioni già eseguite. Il sub-vettore non può a sua volta affidare ad altro vettore lo svolgimento della prestazione di trasporto. In caso di violazione di tale divieto il relativo contratto è nullo, fatto salvo il pagamento del compenso pattuito per le prestazioni già eseguite. In tal caso il sub-vettore successivo al primo ha diritto a percepire il compenso già previsto per il primo sub-vettore il quale, in caso di giudizio, è tenuto a esibire la propria fattura a semplice richiesta. Inoltre, nel caso di inadempimento degli obblighi fiscali, retributivi, contributivi e assicurativi, il sub-vettore che affida lo svolgimento della prestazione di trasporto assume gli oneri e le responsabilità connessi alla verifica della regolarità, rispondendone direttamente ai sensi e per gli effetti del comma 4-ter dell'articolo 83-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. All'impresa di trasporto che effettua trasporti di collettame mediante raggruppamento di più partite e spedizioni, ciascuna di peso non superiore a 50 quintali, con servizi che implicano la rottura del carico, intesa come scarico delle merci dal veicolo per la loro suddivisione e il successivo carico su altri mezzi, è concessa la facoltà di avvalersi per l'esecuzione, in tutto o in parte, delle prestazioni di trasporto di uno o più sub-vettori dopo ogni rottura di carico”*.

salvo, anche in questo caso, il pagamento del compenso pattuito per le prestazioni già eseguite.

Tali previsioni, infatti, potrebbero condurre ad eliminare dal mercato, o quantomeno ridurre i margini di operatività, gli operatori che agiscono quali meri intermediari essendo spesso privi di veicoli e che, come accennato nel precedente capitolo I, costituiscono uno dei fattori di ulteriore indebolimento della posizione contrattuale delle imprese vettoriali nei confronti della committenza.

Essendo, tuttavia, la riforma appena entrata in vigore, occorrerà naturalmente attendere il decorso di un significativo lasso di tempo prima di poter compiutamente valutare le reazioni del mercato e la reale portata sotto il profilo pratico delle innovazioni normative di recente introduzione.

CAPITOLO V

L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA COMUNITARIA IN MATERIA DI CABOTAGGIO STRADALE DI MERCI ED IL RUOLO DELLA STESSA NEL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE DEI MERCATI DELL'AUTOTRASPORTO NEI SINGOLI STATI MEMBRI.

5.1 L'EVOLUZIONE NORMATIVA IN MATERIA DI CABOTAGGIO E LA DISCIPLINA DI CUI AL REGOLAMENTO (CE) N. 3118/1993.

Nell'ambito dell'indagine in merito alla compatibilità con i principi comunitari in materia di concorrenza di normative, quale ad esempio la disciplina dei costi minimi di cui alla previgente versione dell'art. 83-bis, che pongono limiti alla dinamica di libera determinazione dei prezzi nonché in merito alle generali prospettive di liberalizzazione del settore – sia in ambito nazionale che comunitario, acquisisce particolare rilievo la disciplina posta in materia di cabotaggio stradale e, cioè, con riguardo ai servizi di autotrasporto eseguiti da vettori comunitari all'interno del territorio di uno Stato membro diverso da quello di stabilimento. Circa le dimensioni, reali o presunte, del fenomeno del cabotaggio⁸⁷, si rinvia a quanto osservato al precedente capitolo I.

A questo riguardo, si osserva come dall'evoluzione della disciplina in materia di cabotaggio sia possibile trarre alcuni spunti di conferma circa il carattere per certi versi contraddittorio delle politiche perseguite dalle istituzioni comunitarie con riguardo alla liberalizzazione del settore dell'autotrasporto.

Infatti, a fronte di una pressochè costantemente proclamata volontà delle istituzioni comunitarie di promuovere misure volta alla eliminazione delle barriere e degli ostacoli frapposti alla creazione di un vero mercato unico comunitario, i

⁸⁷ Al riguardo, si veda anche: Eurostat, *Road freight transport statistics – cabotage*: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Road_freight_transport_statistics_-_cabotage#Further_Eurostat_information.

vincoli tuttora previsti con riguardo alla disciplina del cabotaggio rappresentano senz'altro un elemento di stridente contraddizione.

Ciò premesso, si osserva innanzitutto come un primo regime transitorio del fenomeno del cabotaggio fosse stato previsto dal Reg. CEE del 21 dicembre 1989, n. 4059, attraverso il quale si era pervenuti alla definizione delle condizioni legittimanti l'ammissione di vettori non residenti all'esecuzione di servizi di autotrasporto all'interno del territorio di uno Stato membro ospitante.

Con riguardo alla regolamentazione del cabotaggio, è possibile formulare le seguenti osservazioni: (i) in primo luogo, antecedentemente dell'adozione della suddetta disciplina, la possibilità per un vettore non residente di eseguire servizi di autotrasporto all'interno di un diverso Stato membro non era in alcun modo contemplata dalla disciplina del settore e, pertanto, in tale ambito si è realizzata una mutazione sostanziale delle condizioni di mercato nelle quali gli operatori erano chiamati ad operare; (ii) in secondo luogo, nel dibattito che aveva accompagnato l'adozione delle misure introduttive della possibilità di eseguire trasporti di cabotaggio erano emersi timori connessi al presunto effetto di agevolazione di pericolose dinamiche competitive al ribasso che sarebbe derivato dal cabotaggio e ciò, è bene sottolineare, era avvenuto in un'epoca in cui il livello di omogeneità degli standard economico-sociali in essere nei diversi Stati membri era notevolmente maggiore rispetto a quello riscontrabile nell'attuale UE a 28 membri, potendosi quindi concludere che il dibattito politico-legislativo intorno alla materia del cabotaggio ha visto costantemente confrontarsi le istanze favorevoli alla introduzione di elementi di maggiore liberalizzazione e competizione con quelle connesse all'esigenza di previa armonizzazione delle condizioni legali e di mercato in essere nei diversi Stati membri.

Ciò premesso, venendo alla disciplina dell'istituto in esame, si osserva come il suddetto regolamento prevedeva che, a decorrere dal luglio 1990, ogni vettore avente sede in uno Stato membro ed abilitato ad effettuare trasporti internazionali di merci su strada, conformemente alla legislazione di tale Stato, fosse autorizzato

ad effettuare, a titolo temporaneo, trasporti nazionali in un altro Stato membro, senza ivi disporre di sede o di altro stabilimento.

Il Regolamento in questione, inoltre, disponeva che i trasporti nazionali eseguiti in regime di cabotaggio dovessero effettuarsi nel rispetto di un numero contingentato che doveva essere complessivamente determinato a livello comunitario, e che avrebbe dovuto essere aumentato annualmente a partire dal primo luglio 1991.

In particolare veniva fissato un numero complessivo annuale di trasporti di cabotaggio che potevano essere eseguiti all'interno della Comunità: a partire dal 1 gennaio 1994 sono state rese disponibili 30.000 licenze di cabotaggio, le quali avrebbero dovuto aumentare del 30 % per ogni anno fino alla successiva eliminazione di qualsivoglia restrizione quantitativa (prevista a partire dal 1° luglio 1998, cfr. *infra*)⁸⁸. All'interno di tale numero complessivo, veniva individuata la quota di trasporti di cabotaggio che potevano essere autorizzati da parte dei singoli Stati membri.

Era, inoltre, previsto che le autorità competenti dello Stato membro di stabilimento accordassero ai trasportatori richiedenti delle autorizzazioni di cabotaggio, che risultavano necessarie affinché il vettore potesse avere libero accesso al territorio dello Stato membro ospitante.

A tale originaria disciplina del cabotaggio, peraltro, corrispondeva un'analoga disciplina relativa ai servizi di autotrasporto internazionali tra Stati membri, in forza della quale l'esercizio di tale attività trasportistica era subordinato al previo conseguimento, da parte del vettore, di un'apposita autorizzazione rilasciata dalle competenti autorità pubbliche degli Stati il cui territorio era interessato dall'operazione di trasporto.

In altre parole, ai fini dell'esercizio dell'attività di autotrasporto tra Stati membri si rendeva necessario il possesso, in capo al vettore, di uno specifico atto

⁸⁸ Per un approfondimento sul dibattito politico-legislativo che ha preceduto l'individuazione di tali limiti, si veda A. R. YOUNG e H. WALLACE, *o p. cit.*, pp. 62 -80.

autorizzativo, rilasciato in applicazione di accordi bilaterali tra gli Stati interessati ovvero nell'ambito di una logica di contingentamento a livello comunitario.

Tale assetto legislativo è radicalmente mutato a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento CEE 26 marzo 1992, n. 881, attraverso il quale si è giunti alla liberalizzazione dei trasporti tra Stati membri, attraverso l'eliminazione di ogni restrizione quantitativa dei medesimi e si è subordinato l'accesso a tale mercato al possesso di determinati requisiti che consentissero ai vettori interessati di ottenere il rilascio in proprio favore di una licenza comunitaria.

Un analogo processo di liberalizzazione ha interessato la disciplina del cabotaggio stradale, con riferimento alla quale, dal rigido regime di contingentamento previsto dal Regolamento CEE del 21 dicembre 1989, n. 4059, si è passati al regime di pressochè completa liberalizzazione previsto dal Reg (CE) 25 ottobre 1993, n 3118.

In particolare, la suddetta liberalizzazione ha avuto effetto a partire dal 30 giugno 1998, data dalla quale qualsiasi vettore in possesso di licenza comunitaria è stato ammesso ad effettuare, senza restrizioni quantitative, trasporti nazionali di merci su strada all'interno di uno Stato membro diverso da quello di residenza, con l'unica condizione che tale attività venisse svolta *“a titolo temporaneo”*.

Il citato Reg (CE) 25 ottobre 1993, n 3118, tuttavia, non prevedeva alcuna definizione del concetto di temporaneità cui doveva necessariamente essere sottoposto il legittimo esercizio dell'attività di cabotaggio: a tal riguardo, l'unica definizione formulata dalle istituzioni comunitarie risiede in una Comunicazione interpretativa della Commissione europea⁸⁹, nell'ambito della quale veniva affermato che *“in ogni caso, un'attività svolta da un trasportatore, non stabilito nello Stato ospitante, sul territorio di questo Stato è considerata non autorizzata dal regolamento (CEE) n. 3118/93 se si tratta di un'attività: - permanente, esercitata in modo continuativo o regolare; o – effettuata sistematicamente e non*

⁸⁹ In G.U.C.E. C-21/2005 del 26 gennaio 2005.

solo secondo le circostanze; o – tale che il veicolo del trasportatore non stabilito nello Stato ospitante non lasci mai il territorio di questo Stato”.

Contrariamente a quanto previsto dalla disciplina comunitaria attualmente in vigore (cfr. paragrafo successivo), quindi, l’esercizio del cabotaggio non era sottoposto a precisi limiti quantitativo-temporali e, conseguentemente, gli Stati membri conservavano il diritto di adottare provvedimenti normativi attraverso i quali, nel rispetto del criterio generale di “temporaneità” posto dalla suddetta Comunicazione della Commissione, identificare nel dettaglio le condizioni alle quali subordinare il legittimo esercizio del cabotaggio.

Con riguardo all’Italia, prima dell’entrata in vigore del Regolamento (CE) 1072/2009, si sono susseguiti due provvedimenti normativi di fissazione dei limiti entro i quali era ammesso il cabotaggio: il D.M. 18 marzo 2005, *“Disposizioni concernenti l’esecuzione in territorio italiano dell’attività di cabotaggio stradale di merci a titolo temporaneo”* ed il D.M. 3 aprile 2009, *“Disposizioni concernenti l’esecuzione in territorio italiano dell’attività di cabotaggio stradale di merci”*.

In particolare, l’art. 1 del D.M. 18 marzo 2005 prevedeva che ciascun vettore ai fini dell’esecuzione di servizi di cabotaggio potesse utilizzare ciascun veicolo nella propria disponibilità *“per un numero totale di giorni, anche non consecutivi, non superiore a trenta nell’arco di un periodo di sessanta giorni consecutivi”* e che ciascuno di tali veicoli dovesse *“lasciare il territorio nazionale o, comunque, non essere presenti sullo stesso, almeno una volta per ogni mese di calendario”*

Il successivo D.M. 3 aprile 2009, all’art. 1, con una formulazione piuttosto vicina a quella posta dal Regolamento (CE) 1072/2009, viceversa prevedeva che *“Le imprese stabilite in uno Stato membro della Comunità Europea o dell’Accordo sullo Spazio Economico Europeo, titolari di licenza comunitaria o di licenza SEE, che effettuano, quando ammesso, attività di cabotaggio stradale sul territorio italiano per autotrasporto di merci in conto terzi, in regime di licenza comunitaria, ai sensi del Regolamento CEE n. 3118/93 [...], sono autorizzate ad eseguire, con lo stesso veicolo, oppure in caso di veicoli combinati con lo stesso veicolo a motore, fino a due trasporti di cabotaggio successivi ad un trasporto*

internazionale da un altro Stato membro o da un Paese terzo all'Italia, dopo aver consegnato, in territorio italiano, le merci trasportate nel corso del trasporto internazionale. L'ultimo scarico relativo ad un trasporto di cabotaggio, prima di lasciare il territorio italiano, deve aver luogo entro un termine di sette giorni dall'ultimo scarico in Italia, relativo al trasporto internazionale in entrata.”.

A questo riguardo, si precisa come tale regolamentazione, entrata in vigore il 29 aprile 2009, abbia avuto vita breve, essendo stata sostituita, a partire dal 14 maggio 2010, dalla nuova normativa contenuta negli artt. 8 e 9 del Regolamento (CE) n. 1072/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio, adottato in data 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada.

Come si vedrà nel successivo paragrafo 5.2, un tratto distintivo che accomuna le disposizioni normative di cui al D.M. 3 aprile 2009 a quelle che attualmente disciplinano i limiti cui è sottoposto lo svolgimento delle attività di cabotaggio è il fatto di prevedere limiti e condizioni piuttosto stringenti, ma che, tuttavia, rischiano sovente di risultare difficilmente verificabili in concreto, rendendo conseguentemente possibile, in misura variabile da Paese membro a Paese membro, la violazione più o meno sistematica degli stessi.

5.2 LA DISCIPLINA DI CUI AL REGOLAMENTO (CE) N. 1072/2009

Compiuta l'evoluzione normativa descritta al paragrafo precedente, il Regolamento (CE) 25 ottobre 1993, n. 3118 è stato abrogato dall'art. 18 del Regolamento (CE) n. 1072/2009, che rappresenta la attuale fonte normativa del cabotaggio.

In base alla disciplina attualmente in vigore, la possibilità di eseguire trasporti in regime di cabotaggio nell'ambito UE è sottoposta a limiti e condizioni ben precisi, con un impianto che può dirsi senz'altro più restrittivo rispetto a quello del Reg.

3118/1993, anche alla luce del fatto che, allo stato, non viene lasciato alcun margine di intervento⁹⁰ in materia da parte dei legislatori dei singoli Stati membri.

A tal riguardo, si può quindi rilevare come tale scelta compiuta dal legislatore comunitario appaia in un certo senso in parziale controtendenza rispetto alla da più parti annunciata irreversibilità del processo di liberalizzazione del mercato dell'autotrasporto dei singoli Stati membri, persistendo sostanziali limitazioni alla libertà di prestazione dei servizi in Stati membri diversi da quello di stabilimento; dall'altro lato, tuttavia, la previsione di limiti e condizioni applicabili in tutti i mercati dei Paesi membri potrebbe essere considerata come con ulteriore un passo verso la effettiva creazione di un vero mercato unico a livello europeo, attraverso l'imposizione di condizioni omogenee applicabili su tutto il territorio dell'Unione.

Ciò premesso, venendo al dettaglio dell'attuale disciplina, si osserva in particolare come l'art. 8 del Regolamento (CE) 1072/2009 preveda che *“Una volta consegnate le merci trasportate nel corso di un trasporto internazionale in entrata, i trasportatori di merci su strada [...] sono autorizzati ad effettuare, con lo stesso veicolo oppure, se si tratta di veicoli combinati, con l'autoveicolo dello stesso veicolo, fino a tre trasporti di cabotaggio successivi al trasporto internazionale da un altro Stato membro o da un paese terzo allo Stato membro ospitante. L'ultimo scarico nel corso di un trasporto di cabotaggio prima di lasciare lo Stato membro ospitante deve avere luogo entro sette giorni dall'ultimo scarico nello Stato membro ospitante nel corso del trasporto internazionale in entrata.”*.

Pertanto, la possibilità per gli autotrasportatori di esercitare il cabotaggio in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento continua ad incontrare di per sé considerevoli limitazioni legate alla circostanza che, come detto, nell'ottica del legislatore comunitario, l'esercizio di trasporti stradali nazionali da parte di vettori di altri stati comunitari può essere consentito unicamente *“a titolo temporaneo”*.

⁹⁰ Se non in via “indiretta”, e in un certo senso impropria, attraverso, ad esempio, l'adozione di provvedimenti amministrativi o di orientamenti interpretativi di segno restrittivo rispetto alla possibilità di eseguire trasporti di cabotaggio (a tal riguardo, si veda il successivo paragrafo 5.3.).

Emerge, quindi, un assetto normativo fortemente limitativo della libertà di prestazione dei servizi sancita dall'art. 56 del TFUE, ciò che induce a porre in evidenza lo “statuto particolare” proprio del settore dell'autotrasporto di merci in raffronto ad altri settori di attività economica disciplinati dalle fonti del diritto comunitario.

Si ritiene che la principale ragione sottesa ai sopra delineati vincoli posti dal legislatore comunitario all'esercizio del cabotaggio stradale risieda nei timori⁹¹ che, in particolare a seguito dei recenti allargamenti dell'Unione Europea, l'apertura dei mercati interni dei singoli Stati membri possa determinare una cospicua riduzione delle tariffe medie di mercato su determinate tratte, a danno dei vettori stabiliti negli Stati membri ospitanti che presentano standard economico-sociali di livello più elevato.

È evidente, infatti, come i trasportatori attivi nell'ambito di operazioni di cabotaggio possano sovente risultare in grado di offrire tariffe inferiori rispetto a quelle offerte dai vettori nazionali in relazione a corrispondenti tratte: ciò in quanto, da un lato, la possibilità di eseguire trasporti di cabotaggio può a garantire al vettore straniero un margine ulteriore in aggiunta al già profittevole trasporto internazionale d'ingresso nello Stato membro ospitante e, dall'altro lato, può in alcuni casi garantire al vettore straniero la possibilità di beneficiare degli inferiori costi operativi (si pensi, in particolare, al costo del lavoro, del gasolio, agli oneri fiscali ecc.) dallo stesso sopportati nello Stato membro di stabilimento⁹².

A questo riguardo, a titolo esemplificativo, si osserva come, da un'analisi dei dati relativi alla regione Friuli Venezia Giulia, sia emersa con evidenza la pressione concorrenziale esercitata, sugli operatori stabiliti in tale territorio, dai trasportatori

⁹¹ Costantemente manifestati in particolare modo dalle associazioni di categoria degli autotrasportatori di diversi Paesi membri. Si veda al riguardo: <http://www.euractiv.com/sections/transport/france-concerned-over-cabotage-abuses-301687>; e <http://www.lloydsloadinglist.com/freight-directory/road/french-and-nordic-hauliers-team-up-to-fight-liberalisation-of-cabotage/20018010195.htm#.VF5eaWd0yJA>

⁹² *Aecom Limited report - Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union*, 3 febbraio 2014, pag. 106.

stabiliti nella confinante Slovenia, i quali, a seguito dell'ingresso di tale Stato nell'Unione Europea, hanno rapidamente conquistato una consistente quota del mercato nel territorio del nord est italiano.

Infatti, nel periodo compreso tra il 2004 ed il 2009, il numero delle imprese di autotrasporto stabilite in Friuli Venezia Giulia è diminuito del 20.8%, e cioè in percentuale largamente superiore a quella riscontrabile a livello nazionale, mentre il numero di trasporti di cabotaggio eseguiti da trasportatori sloveni è aumentato del 218%⁹³.

Tale consistente fenomeno di migrazione societaria, lungi dal costituire un fenomeno spontaneo, risulta evidentemente indotto da fattori quali la – talvolta considerevole – diversità dei costi operativi di base applicabili nei diversi Stati membri, che, in particolare in talune aree geografiche di confine⁹⁴, può certamente contribuire ad incentivare le imprese di autotrasporto a stabilirsi fittiziamente all'interno degli Stati membri in cui i suddetti costi risultino inferiori (cosiddetti “*flag of convenience Countries*”⁹⁵ con evidenti implicazioni di carattere fiscale⁹⁶.

L'entità del suddetto fenomeno di delocalizzazione, in base alle indagini eseguite in materia⁹⁷, risulta particolarmente significativa, potendosi quindi concludere come lo stesso costituisca uno dei più ricorrenti espedienti utilizzati dagli autotrasportati comunitari al fine di beneficiare delle profonde differenze tuttora

⁹³ Si veda: *Development and Implementation of EU Road Cabotage*, documento rilasciato dalla Direzione generale politiche interne del Parlamento Europeo, Dipartimento tematico B: Politiche strutturali e di coesione, pag. 66, marzo 2003.

⁹⁴ Un esempio di tale fenomeno è stato riscontrato nel mercato austriaco, in riferimento al quale si stima che circa il 50 % delle maggiori imprese di autotrasporto del paese ricorra a tale espediente al fine di beneficiare di una sensibile riduzione dei costi operativi. In particolare, si veda: *Development and Implementation of EU Road Cabotage*, cit., pagg. 63-64.

⁹⁶ Si veda al riguardo il successivo paragrafo 6.2 in tema di esterovestizione nell'autotrasporto.

⁹⁷ Per un approfondimento sul tema, con particolare riguardo alle dinamiche in essere in Austria, si veda: Schramm, H.-J., Kummer, S. and P. Nagl (2010), *Flags and Crews of Convenience in European Road Transport*, NOFOMA 2010 - 22nd Annual Conference for Nordic Researchers in Logistics, 10.-11.06.2010, Kolding.

riscontrabili con riguardo agli standard fiscali e sociali in essere nei diversi Stati membri. Tale fenomeno, naturalmente, ha subito una forte accelerazione a seguito degli allargamenti dell'UE verso numerosi Paesi dell'Est Europa, avvenuti nel 2004 e 2007, essendosi registrato il predetto fenomeno di “*flagging out*” con particolare intensità verso Paesi come Romania, Ungheria, Slovacchia, Repubblica Ceca, Bulgaria, Slovenia e Polonia.

Con riguardo al caso specifico della Polonia, a riprova della stretta correlazione tra la presenza di forti squilibri negli standard economico-sociali tra diversi Paesi e la canalizzazione delle pratiche di flagging out, si consideri come tale prassi si sia considerevolmente ridotta nel territorio polacco a partire dal 2006, anno in cui in tale Paese si è registrato un forte aumento delle retribuzioni degli autisti, anche dovuto a fattori parzialmente contingenti⁹⁸.

Ciò premesso, dalla stringente normativa in materia di cabotaggio stradale, si potrebbe dedurre la volontà del legislatore comunitario di mantenere in capo agli Stati membri l'attribuzione di ampi poteri discrezionali in ordine alla disciplina dei singoli mercati interni dell'autotrasporto, ciò che, in un certo senso, potrebbe costituire un argomento a favore della compatibilità di discipline limitative della libertà contrattuale nella determinazione dei corrispettivi per l'attività di autotrasporto, quali disciplina in materia di costi minimi di cui alla previgente versione dell'art. 83-bis, con i principi costituzionali e comunitari a tutela della concorrenza e dell'apertura dei mercati.

Se, infatti, sono le stesse disposizioni comunitarie di diritto derivato a sottoporre a stringenti vincoli l'esercizio dell'attività di autotrasporto da parte di vettori stabiliti in altri Stati membri, potrebbe ritenersi che il settore in questione presenta delle condizioni peculiari che richiedono una particolare gradualità del processo di liberalizzazione e, in tale prospettiva, sembrerebbero inevitabilmente perdere rilievo le obiezioni sollevate con riguardo alla *ratio* indebitamente protezionistica propria di misure, quali la previgente versione dell'art. 83-bis, aventi ad oggetto la fissazione della remunerazione minima, o comunque di contenuto sostanzialmente

⁹⁸ Si veda al riguardo, Schramm, H.-J., Kummer, S. and P. Nagl (2010), op. cit., pag. 122.

analogo, per una determinata categoria di servizi eseguiti all'interno di uno Stato membro.

Si noti, peraltro, che l'art. 9 del Reg (CE) 1072/2009 assoggetta i servizi di trasporto resi in regime di cabotaggio alle *“disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in vigore nello stato membro ospitante per quanto riguarda”* – tra l'altro – *“le condizioni che disciplinano il contratto di trasporto”*⁹⁹

A quest'ultimo riguardo, tuttavia, si osserva come, a seguito di apposita richiesta avanzata dalla Commissione, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti¹⁰⁰ avesse chiarito che tra le *“condizioni che disciplinano il contratto di trasporto”* richiamate dal citato art. 9 non potevano in ogni caso ritenersi comprese quelle in materia di costi minimi di cui all'art. 83-bis, le quali dovevano considerarsi non applicabili ai servizi di autotrasporto internazionali ed ai servizi di cabotaggio eseguiti da vettori comunitari in Italia.

In particolare, il Ministero aveva avuto occasione di specificare come i destinatari della normativa in materia di costi minimi fossero *“le imprese di trasporto di merci su strada per conto terzi, attive sul territorio italiano (intendendosi per tali le imprese aventi sede principale o secondaria in Italia), ed iscritte nell'apposito Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi”*, motivando tale argomentazione alla luce del fatto che la *“metodologia di calcolo posta a fondamento dell'elaborazione dei costi minimi fa riferimento a valori dei parametri di costo peculiari al mercato dell'autotrasporto nazionale, quali, appunto, il costo chilometrico del conducente, il costo chilometrico del trattore e del semirimorchio, il costo riferito ai pedaggi, il costo chilometrico della manutenzione, delle assicurazioni, dei pneumatici”*

⁹⁹ In particolare, l'art. 9 del Reg. 1072/2009 prevede che: *“L'esecuzione dei trasporti di cabotaggio è soggetta, salvo altrimenti disposto dalla normativa comunitaria, alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in vigore nello Stato membro ospitante per quanto riguarda: a) le condizioni che disciplinano il contratto di trasporto; b) i pesi e le dimensioni dei veicoli stradali; c) le disposizioni relative al trasporto di talune categorie di merci, in particolare merci pericolose, derrate deperibili e animali vivi; d) il tempo di guida e i periodi di riposo; e) l'imposta sul valore aggiunto (IVA) sui servizi di trasporto.”*

¹⁰⁰ Attraverso la nota EU Pilot Rif. N. 3815/12, di data 19.12.2012.

Tale conclusione, oltre che avvalorata da un dato di natura testuale¹⁰¹, potrebbe in effetti ritenersi condivisibile alla luce del fatto che i criteri presi in considerazione ai fini della fissazione dei costi minimi di cui all'art. 83-bis (e, cioè, i costi del carburante, del lavoro, dei pedaggi autostradali, ecc...) si riferivano a valori e condizioni che trovano esclusivamente applicazione nel contesto del mercato italiano ed a vettori stabiliti in Italia, ragion per cui potrebbe essere ritenuto irragionevole imporre il rispetto di tali costi a vettori stabiliti in altri Paesi membri, nei quali i valori relativi ai suddetti costi possono essere anche molto diversi.

Sulla scorta di tali considerazioni, quindi, si potrebbe sostenere l'illegittimità, o comunque l'inapplicabilità in concreto, di eventuali previsioni normative dei singoli Stati membri attraverso le quali si pretenda di imporre a vettori non residenti il rispetto di standard e condizioni parametrize sui livelli socio-economici propri di ciascun singolo Stato membro.

A tale specifico riguardo, ad esempio, utili elementi di valutazione potranno essere desunti dall'esito che avrà la controversia insorta tra le istituzioni comunitarie e la Germania in merito alla disciplina con cui tale Stato membro ha previsto la illegittimità dell'esecuzione di servizi di autotrasporto – anche internazionali o di cabotaggio – sul territorio tedesco attraverso l'impiego di autisti assunti con contratti di lavoro subordinato che prevedano un compenso orario inferiore al minimo stabilito dalla legislazione tedesca¹⁰², prevenendo l'applicazione di pesanti sanzioni pecuniarie per i casi di violazioni di tale precetto.

¹⁰¹ Che potrebbe essere avvalorata dalla circostanza che, tra le condizioni richiamata dal suddetto art. 9 del Reg (CE) 1072/2009 non vi è il riferimento ai “prezzi” applicabili al contratto di trasporto che era, viceversa, presente nel Reg (CE) 3118/1993, il quale prevedeva che: *“L'esecuzione dei trasporti di cabotaggio è soggetta, salvo altrimenti disposto dalla normativa comunitaria, alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in vigore nello Stato membro ospitante per quanto riguarda: a) prezzi e condizioni riguardanti le operazioni di trasporto[...].”*

¹⁰² Al riguardo, si veda quanto esposto nella parte finale del successivo paragrafo 5.3.

5.3 LA PROSPETTIVA DI UN EVENTUALE FUTURO ALLENTAMENTO DELLE RESTRIZIONI AD OGGI PREVISTE IN MATERIA DI CABOTAGGIO STRADALE.

Alla luce delle considerazioni esposte nei precedenti paragrafi 5.1 e 5.2, si può concludere osservando come, allo stato, vi sia un'evidente discrasia tra la disciplina dei trasporti internazionali intracomunitari, che prevede una piena liberalizzazione (essendo gli stessi, come detto, precedentemente soggetti ad un regime contingentato di autorizzazioni bilaterali) e quella dei servizi di cabotaggio stradale, che risulta, viceversa, sottoposta alle stringenti condizioni di cui al Reg. (CE) 1072/2009.

Tale evidente difformità normativa permane tuttora, nonostante le varie prese di posizione di segno contrario diramate dalle istituzioni comunitarie. A questo riguardo, si osserva, a titolo meramente esemplificativo, come già il primo Libro Bianco dei Trasporti dalla Commissione Europea del 1992¹⁰³ prevedesse, al paragrafo 3, lett. a, parte prima, quale obiettivo comune *“quello di promuovere l'efficacia e l'uniformità dell'interpretazione, dell'applicazione e del controllo della legislazione comunitaria nel settore dei trasporti su strada; armonizzare le sanzioni e le condizioni di immobilizzo dei veicoli; aumentare il numero dei controlli che gli Stati Membri devono effettuare; incoraggiare lo scambio sistematico di informazioni, il coordinamento delle attività di controllo, la concentrazione periodica tra le amministrazioni nazionali e la formazione dei controllori per far rispettare meglio le varie legislazioni”*. Peraltro, tale prospettiva volta alla graduale integrazione ed armonizzazione dei mercati degli Stati Membri, è stata ancor più rimarcata nelle successive versioni del Libro Bianco del 2001 e del 2010.¹⁰⁴

In conformità con le sopra indicate dichiarazioni programmatiche, inoltre, si osserva come l'approccio seguito dalle istituzioni comunitarie, così come in più

¹⁰³ Dal titolo *“Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti”*.

¹⁰⁴ Si veda al riguardo: S. Zunarelli, *Il libro bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione Europea nel settore dei trasporti*, in *Diritto dei Trasporti*, 2002-I, pag. 463.

occasioni manifestato¹⁰⁵, sia volto ad un progressivo e graduale allentamento dei vincoli alle attività di cabotaggio stradale, come risulta espressamente dall'art. 17, comma 3, del Reg Ce 1072/2009, in forza del quale la Commissione si propone di valutare costantemente se le condizioni del mercato comunitario del trasporto stradale ed il processo di armonizzazione delle norme in materia, tra l'altro, di standard sociali e di sicurezza, siano tali da poter prendere ragionevolmente in considerazione l'ipotesi dell'ulteriore apertura dei mercati nazionali e del cabotaggio.

Pertanto, se, da un lato, il suddetto processo di apertura dei mercati nazionali sembrerebbe ineluttabile, dall'altro lato, tuttavia, le stesse prese di posizione espresse dalle diverse istituzioni comunitarie non risultano ancora sufficientemente univoche nell'affermare la sussistenza dei presupposti per procedere ad un'ulteriore liberalizzazione del cabotaggio stradale.

Infatti, ad esempio, nel report predisposto dal "Gruppo ad Alto Livello"¹⁰⁶ di rappresentanti del mondo accademico nominato dalla Commissione Europea al fine di operare la suddetta valutazione, si è ribadita la necessità di procedere alla suddetta liberalizzazione, specificando come l'apertura del mercato dovrebbe aumentare la flessibilità delle operazioni e la concorrenza sui mercati nazionali, assicurando nel contempo una concorrenza leale e il mantenimento di adeguati standard sociali.

Inoltre, nel suddetto report rilasciato dal Gruppo ad Alto Livello, sono state formulate delle proposte concrete di revisione della disciplina in materia di cabotaggio¹⁰⁷. In particolare, è stato proposto di differenziare la disciplina in questione, a seconda che si tratti di trasporti di cabotaggio eseguiti a seguito di un

¹⁰⁵ A questo riguardo, si veda: *EU Commission White Paper, European Transport Policy for 2010: time to decide*, 2001, pag. 7.

¹⁰⁶ *Report of the High Level Group on the Development of the EU Road Haulage Market*, giugno 2012, pagg. 28 e ss..

¹⁰⁷ Per un approfondimento sul tema, si veda: *The impact of untightening of cabotage: Executive summary*. In Hendrickx, Frank (Ed.). *L'Aja, Paesi Bassi, Policy Research Corporation N.V*, 2013.

trasporto internazionale (c.d. “*linked cabotage*”), ovvero di trasporti di cabotaggio eseguiti a prescindere dalla previa esecuzione di un trasporto internazionale (c.d. “*non linked cabotage*”).

Con riguardo al *linked cabotage*, è stato proposto di aumentare a quattro – dai tre consentiti in base alla disciplina attualmente in vigore – il numero dei trasporti di cabotaggio all’interno del territorio dello Stato ospitante a seguito di un trasporto internazionale; con riguardo al *non linked cabotage*, è stato proposto di consentire alle imprese vettoriali stabilite in Stati membri diversi dallo Stato ospitante un numero massimo di 50 trasporti di cabotaggio all’anno per ciascun conducente impiegato.

Le suddette argomentazioni di favore verso l’ulteriore liberalizzazione del cabotaggio sono state sostanzialmente confermate da un report successivamente rilasciato dalla Commissione¹⁰⁸, nel quale, pur evidenziandosi la necessità di verificare l’effettivo grado di armonizzazione delle condizioni mercato e della legislazione sociale e fiscale¹⁰⁹ nei vari Paesi membri, si afferma : “*Se si considera che i mercati nazionali rappresentano circa i due terzi del totale dei trasporti su strada, le condizioni imposte per i trasporti di cabotaggio limitano i mercati accessibili agli autotrasportatori dell'UE. La graduale soppressione di tali restrizioni potrebbe contribuire a ridurre il peso degli adempimenti amministrativi imposti dalle attuali norme, complesse e poco chiare; inoltre, permetterebbe di fare incontrare in modo più efficiente l'offerta e la domanda. Come emerge dagli studi effettuati, l'allentamento delle restrizioni riguardanti il cabotaggio potrebbe contribuire a rendere il settore dei trasporti più efficiente, sia dal punto di vista economico che da quello dell'impiego delle risorse, in*

¹⁰⁸ Commission Report on the state of the Union road transport market, 14 aprile 2014, pag. 27.

¹⁰⁹ Per un approfondimento in relazione alle principali differenze nella distribuzione degli oneri fiscali per le imprese di autotrasporto in ambito OCSE, si vedano: B. Hylen, J. Kauppila e E. Choing, *Road Haulage Charges and Taxes, Summay analysis and data tables 1998-2012*, International Transport Forum, Discussion Paper 2013-08; nonché D. Van Vreckem, *Chapter 7: European Union Policy on Taxes and Charges in the Road Transport Sector, Internalising the Social Costs of Transport*, Seminario OCSE, Parigi, 27 aprile 2009.

quanto potrebbe assicurare una riduzione dei viaggi a vuoto e contribuirebbe all'efficienza economica e dei consumi di carburante del settore relazione sulla situazione nell'UE del mercato del trasporto di merci su strada, che sarà pubblicata nel 2013”.

Tuttavia, con dichiarazione resa in data 14 maggio 2013, l'allora Commissario europeo ai trasporti, Sim Kallas, accogliendo in parte le osservazioni critiche formulate da alcune organizzazioni sindacali degli autotrasportatori di alcuni degli Stati membri con i più elevati standard socio-economici¹¹⁰, ha affermato che *“le attuali restrizioni al cabotaggio si pongono in contrasto con lo spirito di singolo mercato europeo... Nondimeno, tali restrizioni esistono a causa dei timori di possibili abusi connessi al mancato rispetto degli standard di sicurezza sociali... E' chiaro che le regole sul cabotaggio debbono evolvere nel lungo periodo, ma ciò dovrà essere fatto con cautela e previa consultazione di tutte le parti interessate. Tale processo sarà lungo e complesso e difficilmente potrà essere assolto entro il termine del mandato di questa Commissione”*

Pertanto, in attesa di verificare le future azioni della nuova formazione della Commissione recentemente insediatasi¹¹¹, allo stato, le stesse istituzioni comunitarie, accogliendo in parte le istanze manifestate da numerose associazioni sindacali degli autotrasportatori europei¹¹², hanno riconosciuto che non sussiste un sufficiente livello di armonizzazione tra le discipline legislative e le condizioni

¹¹⁰ Particolarmente attivo, in tal senso, è stato il ruolo assunto da alcune organizzazioni sindacali di Francia, Paesi Bassi e Paesi Scandinavi. Si veda al riguardo: <http://theloadstar.co.uk/ec-backs-down-on-road-haulage-cabotage-liberalisation-plans/>

¹¹¹ Precisamente in data 1 novembre 2014: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1237_en.htm

¹¹² Le quali hanno esercitato forti pressioni al fine di sensibilizzare le istituzioni comunitarie con riguardo alla assenza delle condizioni per procedere alla ulteriore liberalizzazione del cabotaggio. Ad esempio, iniziative in tal senso sono state promosse, a livello comunitario, dalla European Transport Workers Federation (ETF). Si veda al riguardo <http://www.etf-europe.org/PressReleases.cfm>. Non casualmente, pertanto, la presa di posizione dell'allora Commissario Sim Kallas era stata interpretata come una vittoria da parte delle associazioni dei vettori dei Paesi membri con i più elevati standard economico-sociali: si veda in tal senso, il commento reso dalla Nordic Logistics Association, associazione di categoria che raggruppa vettori danesi, norvegesi e svedesi (<http://nla.eu/news/report-on-internal-market-for-road-transport/>).

di mercato in essere nei diversi Stati membri al fine di procedere all'ulteriore apertura dei mercati interni attraverso la liberalizzazione del cabotaggio.

A questo riguardo, peraltro, è stato osservato che sebbene i mercati interni dei singoli Stati membri siano diventati più competitivi, per effetto delle politiche di liberalizzazione generalmente perseguite, tuttavia tali mercati risultano ancora principalmente caratterizzati da dinamiche prettamente nazionali, senza che possa considerarsi avvenuta, se non in minima parte, la fusione degli stessi in unico mercato europeo.¹¹³

Ciò premesso, appare evidente come, man mano che il processo di liberalizzazione del cabotaggio farà passi in avanti, sarà sempre più difficile considerare compatibili con i principi comunitari in materia di concorrenza e di apertura dei mercati previsioni di carattere “protezionistico” sotto il profilo della determinazione del corrispettivo vettoriale (quali ad esempio quelle di cui alla previgente versione dell'art. 83-bis) ovvero sotto il profilo del necessario rispetto di determinati standard da parte dei vettori non residenti.

5.4 INTERPRETAZIONE DEI LIMITI E DELLE CONDIZIONI IN MATERIA DI CABOTAGGIO ED INTRODUZIONE DI PROVVEDIMENTI NORMATIVI, DA PARTE DEI SINGOLI STATI MEMBRI, SUSCETTIBILI DI LIMITARE IN CONCRETO LA POSSIBILITÀ DI OPERARE IN REGIME DI CABOTAGGIO

In attesa che il graduale processo di liberalizzazione del cabotaggio compia ulteriori passi in avanti, dalla prassi relativa all'applicazione della normativa attualmente in vigore sono emersi alcuni profili di criticità, legati principalmente alla diversa interpretazione che viene fornita dalle competenti autorità nazionali in relazione ai criteri posti da tale normativa, ovvero legati alle diverse disposizioni normative in vigore nei singoli Stati membri che risultano suscettibili di avere un effetto limitativo della concreta possibilità per i vettori stranieri di eseguire trasporti di cabotaggio.

¹¹³ Per un approfondimento sul tema, si veda: S.K. Schimdt, *The Impact of Mutual Recognition – Inbuilt Limits and Domestic Responses to the Single Market*, in *Journal of European Public Policy*, 9 (6), pp. 935 – 953.

A quest'ultimo riguardo, si fa riferimento, a titolo esemplificativo, a disposizioni adottate dai singoli Stati membri ed aventi ad oggetto l'imposizione o meno di pedaggi stradali limitatamente ad alcune zone di confine – e quindi particolarmente sensibili al fenomeno del cabotaggio; ovvero alle diverse disposizioni in vigore nei singoli Stati membri con riguardo al peso ed alle dimensioni massime consentite in relazione ai veicoli utilizzati per l'esecuzione dei servizi di trasporto, le quali potrebbero avere un'incidenza negativa sulla competitività dei trasportatori di cabotaggio¹¹⁴.

Nella medesima prospettiva, si osserva come ulteriori elementi ostativi ai fini del consolidamento del mercato del cabotaggio possano rinvenirsi con riguardo sia al differente numero ed efficacia dei controlli effettuati dalle competenti autorità dei diversi Stati membri, che alla – talvolta assai considerevole – diversità dei minimi e massimi edittali delle sanzioni previste dalle legislazioni degli Stati membri in relazione alla violazione delle condizioni di esercizio del cabotaggio poste dal Reg. (CE) 1072/2009.¹¹⁵

A tale ultimo riguardo, ad esempio, si osserva come la Commissione Europea abbia proceduto ad inviare al governo danese una lettera di contestazione¹¹⁶ nell'ambito della quale vengono criticate alcune disposizioni normative entrate in vigore in Danimarca che, a parere della Commissione, potrebbero condurre a realizzare indebite restrizioni al diritto dei trasportatori residenti in altri Stati membri ad eseguire trasporti di cabotaggio all'interno del territorio danese, nel rispetto delle disposizioni di cui al Reg. (CE) 1072/2009.

In particolare, la Commissione ha sollevato le proprie riserve in merito all'entità asseritamente sproporzionata delle sanzioni previste dalla legge danese per le

¹¹⁴ Road Transport in EU Overview, 2009, International Transport Forum.

¹¹⁵ Per un approfondimento sul tema, si veda: *Development and Implementation of EU Road Cabotage*, documento rilasciato dalla Direzione generale politiche interne del Parlamento Europeo, Dipartimento tematico B: Politiche strutturali e di coesione, pag. 66, marzo 2003.

¹¹⁶ Si veda al riguardo: <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=b750cc58-7fcb-441a-be48-2298f8491224>

ipotesi di violazione dei vincoli posti dalla disciplina in materia di cabotaggio e, soprattutto, ha contestato l'impostazione seguita dal legislatore danese in forza della quale le operazioni di trasporto con consegna plurima non vengono considerate quali unitarie prestazioni di trasporto, ciò che determina una evidente restrizione della possibilità, prevista dal diritto comunitario, di eseguire fino a tre operazioni di trasporto nazionali successive all'esecuzione del trasporto internazionale d'ingresso nel Paese ospitante.

Viceversa, il governo danese ha per ora sostanzialmente difeso l'impianto del proprio provvedimento normativo, sottolineando la necessità che l'esercizio del cabotaggio stradale non si risolva in fenomeni di vero e proprio dumping sociale¹¹⁷ ed annunciando la propria volontà di sostenere tali ragioni, laddove necessario, anche davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

A prescindere dall'esito della controversia sopra accennata, il contrasto creatosi appare sintomatico della forte rilevanza che assume la disciplina del cabotaggio nel contesto dei mercati interni dei Paesi membri e conferma quindi – in attesa che si vengano a creare le condizioni minime di armonizzazione sociale, legale e fiscale per l'eliminazione delle restrizioni al cabotaggio – la necessità di apportare alcuni correttivi alla disciplina attualmente in vigore, al fine di tentare di chiarirne gli aspetti oscuri, equivoci o comunque suscettibili di diversa interpretazione da parte degli organi amministrativi e legislativi dei singoli Stati membri.

Inoltre, quale ulteriore – ed invero eloquente – esempio di provvedimento legislativo adottato da un singolo Stato membro apparentemente suscettibile di limitare la possibilità per i vettori stabiliti in altri Stati membri di eseguire trasporti di cabotaggio, è possibile menzionare una legge tedesca entrata in vigore a partire dal 1 gennaio 2015 e che impone alle imprese di autotrasporto stabilite in altri Stati Membri che intendano impiegare proprio personale dipendente nell'ambito di trasporti di cabotaggio – ovvero internazionali – sul territorio di tedesco di dare preventiva dimostrazione dell'avvenuto riconoscimento, in favore

¹¹⁷ <http://cphpost.dk/news/eu-taking-on-danish-trucking-laws.9033.html>.

di tali lavoratori, di un salario minimo orario almeno pari a quello applicabile in base alle leggi tedesche (in particolare, € 8,50 all'ora).

In particolare, in base a tale disciplina, i vettori non residenti sono obbligati a comunicare per iscritto ed in lingua tedesca – prima di eseguire il trasporto all'interno del territorio tedesco – alla *Bundesfinanzdirektion* occidentale di Colonia le seguenti informazioni: a) dati dell'impresa; b) cognome, nome e data di nascita di ciascun lavoratore impiegato nel trasporto di cabotaggio e/o internazionale; c) inizio e durata stimata dell'operazione di trasporto sul territorio tedesco; d) indirizzo in cui sono reperibili i documenti (in Germania o all'estero e, in tal caso, è necessaria una dichiarazione che i documenti sono a disposizione della dogana tedesca); e) una lettera attestante la prova del pagamento del salario minimo (soltanto alla prima registrazione).

La suddetta notifica può contenere l'elenco delle operazioni di trasporto che si prevede di eseguire in un periodo massimo di sei mesi; inoltre, è previsto che l'autista debba registrare l'attività svolta in Germania entro sette giorni dalla fine del trasporto (inizio, durata e termine dell'attività) e tale documento deve essere conservato per almeno due anni.

Infine, in caso di dichiarazione incompleta o non veritiera contenuta nella notifica, è prevista l'applicazione di una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di € 30.000,00; mentre una sanzione fino ad un massimo di € 500.000,00 euro è invece prevista nel caso in cui all'autista impiegato nell'esecuzione dei servizi di trasporto sia riconosciuto un salario inferiore al minimo salariale tedesco.

Circa l'effettivo ambito di operatività della disciplina in questione, tuttavia, occorre sottolineare come l'effetto potenzialmente dirompente sulla quotidianità dei traffici della stessa sia stato parzialmente ridimensionato, essendo stato successivamente chiarito come la stessa risulti applicabile esclusivamente nei confronti di imprese di autotrasporto che impiegano autisti con contratto di lavoro subordinato e non, quindi, a coloro i quali esercitano l'attività di autotrasportatore in forma di lavoro autonomo (nel contesto italiano, c.d. padroncini).

Inoltre, anche a seguito delle forti perplessità da più parti manifestate circa la compatibilità della normativa in esame con i principi comunitari in materia di libera prestazione dei servizi¹¹⁸, il governo tedesco ha disposto la sospensione¹¹⁹ dell'applicazione di tale disciplina con riguardo ai trasporti di mero transito all'interno del territorio tedesco, che cioè non prevedano punti di carico e/o scarico nell'ambito di tale territorio.

Tuttavia, la disciplina in esame, allo stato, rimane pienamente in vigore con riguardo ai trasporti internazionali e di cabotaggio, per cui si può concludere che l'effetto della stessa sul business dei servizi di autotrasporto internazionali e/o di cabotaggio in territorio tedesco è stato ridimensionato in misura decisamente ridotta. Descritta nei predetti termini l'innovazione apportata dal legislatore tedesco, anche alla luce dei recenti orientamenti giurisprudenziali espressi dalla Corte di Giustizia Europa in relazione alla disciplina in materia di costi minimi prevista dalla previgente versione dell'art. 83-bis D.L. 112/2008¹²⁰, potrebbero emergere effettive e sostanziali perplessità circa la compatibilità della suddetta disciplina con i principi comunitari posti a tutela della concorrenza e della libera prestazione dei servizi.

Occorre, peraltro, sottolineare che, contrariamente a quanto potrebbe *prima facie* ritenersi, non sembrerebbero potersi legittimamente trarre argomenti a favore della tesi dell'incompatibilità della disciplina in questione con i predetti principi,

¹¹⁸ In tal senso, si è prontamente espressa la Commissione Europea: si veda al riguardo <http://www.reuters.com/article/2015/01/20/eu-germany-wage-truckers-idUSL6N0UZ4IY20150120>. Posizioni contrarie alla disciplina introdotta in Germania, inoltre, sono state espresse da varie organizzazioni internazionali di imprese di autotrasporto: si veda al riguardo <http://www.transportweekly.com/pages/en/news/articles/114302/>; <http://nla.eu/news/nordic-logistics-association-understands-the-decision-in-germany-on-minimum-wage/>

¹¹⁹ Si veda al riguardo: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f677c876-a878-11e4-bd17-00144feab7de.html#axzz3QOmGo7q>

¹²⁰ Al riguardo, si veda quanto diffusamente osservato al paragrafo 4.1.

alla luce di quanto statuito dalla Corte di Giustizia nella sentenza C-549/13 del 18 settembre 2014¹²¹.

Infatti, tale sentenza ha ad oggetto una controversia¹²² insorta in virtù dell'applicazione di una legge tedesca che aveva stabilito la possibilità di aggiudicare appalti pubblici di servizi solo ad imprese che si fossero impegnate a versare al loro personale una retribuzione oraria minima applicabile in Germania. In particolare, l'amministrazione della città tedesca di Dortmund aveva bandito una gara per l'aggiudicazione di un appalto pubblico per la digitalizzazione di documenti e la conversione di dati per il suo servizio urbanistico.

In applicazione della predetta legge, l'amministrazione di Dortmund aveva previsto nel bando che tale salario minimo avrebbe dovuto essere garantito anche ai lavoratori impiegati da un subappaltatore stabilito in un altro Stato membro (nella fattispecie la Polonia) ed anche laddove fosse possibile eseguire le prestazioni oggetto dell'appalto integralmente all'interno del diverso Stato di membro di stabilimento del subappaltatore.

Ebbene, in tale caso, la Corte di Giustizia Europea ha stabilito che, nell'ambito di un appalto pubblico, l'inderogabilità di un dato salario minimo non può varcare i confini nazionali, nel caso in cui l'aggiudicatario si avvalga di un subappaltatore stabilito in un altro Stato membro. Secondo la Corte Ue, infatti, una normativa come quella citata comporta una indebita restrizione alla libertà di prestazione dei servizi: infatti, l'imposizione di una retribuzione minima ai subappaltatori di cui intende avvalersi uno dei partecipanti alla gare e che siano stabiliti in un altro Stato membro, in cui le tariffe salariali minime risultano inferiori, costituisce un ingiustificato onere economico supplementare, atto ad impedire, ostacolare o

¹²¹ Bundesdruckerei GmbH / Stadt Dortmund.

¹²² Si veda al riguardo: Osservatorio comunitario – S. OLIVIERI (a cura di), *La Corte stabilisce che in un appalto pubblico il rispetto del salario minimo non può varcare i confini nazionali nel caso in cui l'aggiudicatario si avvalga di un subappaltatore stabilito in un altro stato membro*, in *Le Società*, n. 12/2014, pp. 1437-1438.

comunque rendere meno appetibile l'esecuzione delle prestazioni da parte di operatori stabiliti in tale altro Stato membro.¹²³

Si sottolinea, peraltro, come tali considerazioni coincidano con quanto affermato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti italiano circa l'inapplicabilità dei costi minimi previsti dalla previgente versione dell'art. 83-bis con riguardo ai servizi di autotrasporto internazionali ed ai servizi di cabotaggio eseguiti da vettori comunitari in Italia.

Diversamente dalla suddetta fattispecie sottoposta all'attenzione della Corte di Giustizia, la legge tedesca che impone il rispetto dei minimi salariali ad imprese di autotrasporto stabilite in altri Paesi membri, riguarda servizi che vengono eseguiti (almeno) in parte all'interno territorio tedesco, ragion per cui la pronuncia da ultimo citata potrebbe non rilevare nella fattispecie.

Dall'altro lato, alla luce delle considerazioni critiche già espresse dalla Commissione Europea in relazione alla sopra citata legge danese, appare in ogni caso evidente come la disciplina tedesca in esame sia suscettibile di limitare pesantemente, di fatto, la possibilità per i vettori stranieri di eseguire trasporti in regime di cabotaggio e possa, quindi, verosimilmente essere considerata incompatibile con il diritto comunitario.

Quanto sopra, nonostante tale disciplina appaia evidentemente finalizzata al perseguimento della pur astrattamente legittima finalità di impedire la reiterazione di prassi di dumping sociale¹²⁴, essendo ben possibile che la stessa sia considerata

¹²³ In tal senso, si veda sentenza del 3 aprile 2008, Ruffert, causa C-346/06. In particolare, la Corte ha affermato che “(...) tale normativa, imponendo, in una tale situazione, un salario minimo fisso che corrisponde a quello richiesto per assicurare una congrua retribuzione ai lavoratori dello Stato membro dell'amministrazione aggiudicatrice con riferimento al costo della vita esistente in tale Stato membro, ma che non ha alcun rapporto con il costo della vita nello Stato membro in cui le prestazioni relative all'appalto pubblico di cui trattasi saranno effettuate e non consentirebbe, di conseguenza, ai subappaltatori stabiliti in quest'ultimo Stato membro di trarre un vantaggio concorrenziale dalle differenze esistenti tra le rispettive tariffe salariali, va oltre quanto è necessario per assicurare il raggiungimento dell'obiettivo della protezione dei lavoratori.”

¹²⁴ A tal riguardo, un rappresentante di una organizzazione sindacale degli autotrasportatori tedeschi ha efficacemente riassunto la logica posta alla base dell'intervento legislativo in

non conforme al principio di proporzionalità. Sotto tale profilo, appare evidente come le considerazioni sviluppate dalla Corte di Giustizia nella sentenza resa con riguardo all'art. 83-bis¹²⁵ siano suscettibili di assumere decisivo rilievo nell'ambito dell'eventuale procedimento che dovesse instaurarsi con riguardo alla compatibilità con il diritto comunitario della legge tedesca in questione.

Tali conclusioni, appaiono ulteriormente avvalorate, da un lato, dalla macchinosità degli adempimenti richiesti ai vettori stranieri, che di certo mal si concilia con le esigenze di celerità proprie della realtà dei traffici; nonché, dall'altro lato, dall'entità piuttosto significativa delle sanzioni pecuniarie previste in caso di violazione della disciplina.

In aggiunta ai casi sopra menzionati, si osserva come in numerosi altri Stati membri siano stati adottati provvedimenti normativi che confermano la tendenza verso un sostanziale irrigidimento dei vincoli posti all'esercizio del cabotaggio nonché verso l'adozione di misure volte a contrastare con maggiore efficacia le diffuse irregolarità registrate in materia.

Tra le misure in tal senso adottate, è possibile citare il caso del Belgio, dove, a partire dal 21 giugno 2014 sono state sensibilmente inasprite le sanzioni contro le irregolarità del cabotaggio abusivo, in particolare essendo stata innalzata da 55 a 1.800 euro la sanzione pecuniaria applicabile alle imprese di autotrasporto che non siano in grado di dimostrare, attraverso la documentazione di trasporto, la regolarità delle loro attività di cabotaggio.

Da ultimo, si rileva come anche in ambito nazionale siano state adottate misure che vanno nella medesima direzione. In particolare, si fa riferimento alle

commento, osservando che *“sussiste una differenza del 40-50 % tra le retribuzioni riconosciute agli autisti tedeschi e quelle riconosciute agli autisti polacchi, prendendo in considerazione sia lo stipendio che gli oneri contributivi. I trasporti internazionali con punto di carico o scarico all'interno del territorio tedesco, così come i trasporti di cabotaggio puramente interni a tale territorio, dovrebbe essere assoggettati alle medesime condizioni, a prescindere dal fatto che siano eseguiti da autisti tedeschi o stranieri”*. A tal riguardo, si veda: <http://www.ft.com/cms/s/0/f677c876-a878-11e4-bd17-00144feab7de.html#axzz3RjY8cIJc>

¹²⁵ Si veda al riguardo quanto diffusamente esposto al precedente paragrafo 4.1.

importanti innovazioni apportate dalla Legge n. 133 del 12 settembre 2014 (c.d. Sblocca Italia, pubblicata in Gazzetta Ufficiale numero 262 dell'11 novembre 2014) all'articolo 46-bis della Legge 298/1974, con lo scopo di rendere più efficaci i controlli nei confronti degli autoveicoli esteri che svolgono servizi di trasporto all'interno dei confini italiani.

La principale delle suddette innovazioni, riguarda la previsione dell'inversione dell'onere della prova a carico del trasportatore che opera in regime di cabotaggio: in particolare, dovrà essere proprio l'autotrasportatore straniero a dimostrare che il trasporto che sta effettuando sul territorio italiano rispetta tutti vincoli e le condizioni posti dalle fonti normative nazionali e internazionali in materia di cabotaggio.

Al fine di fornire chiarimenti sulle modalità di esecuzione dei controlli su strada, i ministeri dell'Interno e delle Infrastrutture e dei Trasporti hanno emanato, in data 15 gennaio 2015 una circolare congiunta¹²⁶, attraverso la quale, da un lato, vengono illustrati in termini generali i contenuti della normativa in materia di cabotaggio e, dall'altro, si specificano le modalità attraverso le quali l'autotrasportatore deve concretamente assolvere all'onere probatorio sullo stesso gravante, dimostrando l'osservanza delle condizioni cui è sottoposto l'esercizio del cabotaggio.

Con riferimento alla nuova disciplina dell'art. 46-bis della L. n. 298/1974, la suddetta circolare, in primo luogo, precisa che le registrazioni del cronotachigrafo ovvero le “*altre risultanze*” (come, per esempio, gli scontrini autostradali) costituiscono elementi di prova ai fini dell'applicazione delle sanzioni in materia di cabotaggio irregolare, nel caso in cui gli agenti accertatori riscontrino incongruenze con la circolazione dell'automezzo all'interno del territorio italiano. In tali ipotesi, dunque, la legge pone una sorta di presunzione probatoria, che sarà onere del vettore straniero confutare documentalmente, pena l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge.

¹²⁶ Prot. 300/A/205/15/108/13/1 e prot. 774.

In secondo luogo, nell'ambito della predetta circolare si ricorda che, per ciascun trasporto di cabotaggio, l'autista deve esibire documenti che contengano i dati elencati dall'art. 8, comma 3, del Reg. CE n. 1072/2009¹²⁷, precisando che il vettore straniero deve conservare tale documentazione a bordo del veicolo, al fine di esibirla agli agenti accertatori in caso di controllo stradale, senza che sia possibile esibire in un secondo momento i documenti che dimostrano la regolarità del cabotaggio.

A prescindere da ogni considerazione circa l'effettività di tali disposizioni di recente introduzione, che come sempre dipenderà dalla frequenza e dalla capillarità dei controlli su strada, appare in ogni caso evidente l'impostazione rigoristica seguita dal legislatore e ciò, da un lato, alla luce delle pesanti conseguenze sanzionatorie che derivano dalla violazione della disciplina in materia di cabotaggio¹²⁸, nonché, dall'altro lato, in considerazione del fatto che con riguardo ad altre fattispecie, come ad esempio in materia di accertamento della c.d. responsabilità condivisa circa la violazione delle disposizioni normative a tutela della sicurezza della circolazione stradale, il legislatore ha viceversa espressamente previsto la possibilità di dare prova della correttezza delle istruzioni impartite dal committente al vettore attraverso l'esibizione del contratto di trasporto in forma scritta in un momento successivo rispetto al controllo stradale¹²⁹.

¹²⁷ e cioè: “a) il nome, l'indirizzo e la firma del mittente; b) il nome, l'indirizzo e la firma del trasportatore; c) il nome e l'indirizzo del destinatario, nonché la sua firma e la data di consegna una volta che le merci sono state consegnate; d) il luogo e la data del passaggio di consegna delle merci e il luogo di consegna previsto; e) la denominazione corrente della natura delle merci e la modalità d'imballaggio e, per le merci pericolose, la denominazione generalmente riconosciuta nonché il numero di colli, i contrassegni speciali e i numeri riportati su di essi; f) la massa lorda o la quantità altrimenti espressa delle merci; g) il numero di targa del veicolo a motore e del rimorchio.”

¹²⁸ A tal riguardo, l'art. 46-bis della L. n. 298/1974 prevede l'applicazione della “sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 5.000 a euro 15.000, nonché la sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo del veicolo per un periodo di tre mesi ovvero, in caso di reiterazione nel triennio, per un periodo di sei mesi”

¹²⁹ In particolare, l'art. 8, comma 2, del D.Lgs. n. 286/2005 prevede che “In caso di mancata esibizione del contratto di trasporto in forma scritta da parte del conducente all'atto del controllo,

A prescindere dai singoli provvedimenti normativi sopra indicati, appare in ogni caso evidente che, fino a quando le condizioni del mercato non saranno tali da garantire un adeguato livello di armonizzazione degli standard economico-sociali all'interno dell'Unione e le istituzioni comunitarie non saranno in grado di adottare e far uniformemente applicare misure a tal fine idonee, i singoli Stati membri continueranno verosimilmente a cercare di porre rimedio agli squilibri esistenti ed alle conseguenti pratiche di dumping sociale attraverso l'adozione di ulteriori misure normative di livello nazionale, le quali, oltre a poter talvolta risultare in contrasto con i principi comunitari, come risulta assai probabile con riguardo ad alcuni dei casi sopra riportati, rappresenteranno in ogni caso un ostacolo alla effettiva creazione di un vero mercato comunitario dell'autotrasporto di merci.

e qualora sia presente a bordo del veicolo una dichiarazione sottoscritta dal committente o dal vettore che ne attesti l'esistenza, l'autorità competente, entro quindici giorni dalla contestazione della violazione, richiede ai soggetti di cui all'articolo 7, comma 3, la presentazione, entro trenta giorni dalla notifica della richiesta, di copia del contratto in forma scritta.”

CAPITOLO VI

QUESTIONI PROBLEMATICHE RELATIVE ALL'AUTOTRASPORTO DI COSE PER CONTO DI TERZI IN GRADO DI INFLUENZARE LE DINAMICHE DI MERCATO DEL SETTORE.

6.1. IL DISTACCO DI LAVORATORI NELL'AUTOTRASPORTO.

Come già osservato nel precedente capitolo I, il settore dell'autotrasporto risulta profondamente caratterizzato dalla frammentazione dell'offerta e dal ricorso, da parte degli operatori presenti sul mercato, a strategie di *outsourcing* per lo svolgimento della propria attività.

In tale contesto, è dato riscontrare con frequenza crescente il ricorso a forme di subcontrattazione sempre più estesa, al fenomeno della delocalizzazione, oltre che a politiche di abbattimento del costo del lavoro attraverso l'utilizzo di manodopera straniera a basso costo, anche mediante agenzie di somministrazione di lavoro stabilite fuori dai confini nazionali, in Paesi, sia membri dell'Unione Europea che terzi, caratterizzati dal basso costo del lavoro.

In altre parole, nel settore dell'autotrasporto, ed invero in molti altri settori di attività economica, si sta consolidando da anni un graduale processo di abbassamento delle tutele dei lavoratori, talvolta attraverso il ricorso a strategie d'impresa scorrette che minano la concorrenza, registrandosi la presenza sul mercato di un numero sempre maggiore di soggetti dal lato dell'offerta che fanno largo uso di lavoro irregolare e a basso costo, senza rispettare le regole nazionali e comunitarie in materia retributiva e contributiva.

Peraltro, occorre sottolineare come l'emergere di tale fenomeno, lungi dal rappresentare una mera distorsione prospettica, risulti pienamente confermato dalle indagini empiriche effettuate in materia in ambito comunitario. A questo riguardo, si osserva come, dal processo di consultazione degli operatori del settore condotto nella predetta attività di ricerca, siano emersi alcuni principali ambiti in cui gli standard applicati dal mercato risultano essere sensibilmente peggiorati nel

corso degli anni. In particolare, risulta notevolmente diffusa tra gli operatori del settore l'opinione secondo la quale tale processo di declino abbia riguardato:

- a) il gap crescente tra gli standard retributivi e contrattuali applicati agli autisti degli Stati membri dell'Europa occidentale e quelli dell'Europa orientale;
- b) la crescente competizione che impone alle imprese vettoriali di aumentare il proprio carico di lavoro al fine di potersi garantire la sopravvivenza nel mercato;
- c) la progressiva riduzione generale del salario riconosciuto agli autisti, oltre che la previsione di retribuzioni in parte variabili a seconda dei livelli di performance raggiunti.¹³⁰

In tale contesto, uno dei principali fattori che ha contribuito al consolidamento della sopra citata tendenza, risiede nell'applicazione spesso distorta o elusiva che nella prassi viene effettuata dello strumento del distacco internazionale di lavoratori nel settore dell'autotrasporto.

Analogamente a quanto già osservato con riguardo al fenomeno del cabotaggio (cfr. precedente paragrafo 5.2), infatti, anche con riguardo alla fattispecie del distacco risultano riscontrabili tensioni e contraddizioni relative, da un lato, alla adeguatezza della disciplina comunitaria e dei singoli Stati membri nel contesto dell'attuale dimensione dell'UE e, dall'altro lato, ad un elevato livello di violazione o elusione dei vincoli posti da tali discipline ad opera di una parte non secondaria degli operatori attivi sul mercato.

Un primo elemento di tensione tra i principi sottesi alla normativa comunitaria in materia di distacco e le distorsioni riscontrabili nella prassi, è senz'altro dato dal fatto che la normativa comunitaria che regola il distacco transazionale di lavoratori risale ad un'epoca in cui gli equilibri economico-sociali tra gli Stati

¹³⁰ Si veda al riguardo: *Social and Working Conditions of Road Transport Hauliers*, documento rilasciato dalla Direzione generale politiche interne del Parlamento Europeo, Dipartimento tematico B: Politiche strutturali e di coesione, aprile 2013, pp. 39.

membri si atteggiavano in maniera sensibilmente diversa rispetto a quanto accade nel contesto attuale.

Infatti, la materia trova la sua principale fonte comunitaria in una direttiva risalente al 1996¹³¹, i cui contenuti riflettevano una situazione politica del processo di aggregazione europea assai lontana da quella odierna. Infatti, oggi, i Paesi membri dell'Unione sono 28¹³² e non più 15 come nel 1996 e tale notevole processo di allargamento dei confini dell'Unione, dal 1996 in poi, ha riguardato quasi esclusivamente¹³³ Paesi ex-comunisti, caratterizzati da standard economico-sociali molto diversi rispetto a quelli in essere nei Paesi dell'Europa occidentale.

In tale contesto, il distacco in ambito comunitario appare – o almeno viene diffusamente percepito in alcuni Paesi – come un fenomeno potenzialmente negativo, attraverso il quale si finiscono per legalizzare situazioni di dumping sociale¹³⁴, piuttosto che come una occasione di espansione dei mercati in grado di garantire maggiore flessibilità ed incrementare le opportunità di sviluppo e di

¹³¹ DIRCEE 16/12/1996, n. 96/71/CE.

¹³² Essendo peraltro diversi i Paesi che, ad oggi, risultano aver acquisito lo stato di Paesi candidati all'adesione all'Unione Europea. A tal riguardo, si veda: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm

¹³³ Con la sola eccezione, demograficamente poco significativa, di Cipro.

¹³⁴ Una interessante descrizione di uno degli aspetti di maggior allarme sociale derivanti dalla adozione generalizzata di pratiche di dumping sociale, emerge da un report diramato dalla European Transport Federation nel 2008. In tale documento, all'esito di un'indagine quadriennale condotta sul campo, le condizioni di lavoro degli autisti immigrati vengono descritte nei seguenti termini: *“Non-resident drivers, working from a country other than their home one. Most of them are Eastern Europeans recruited to work in the Western part of Europe. Most of them joined the profession with the hope to gain a decent salary and offer a better future to their families. Most are recruited via complex, dubious cross-border employment schemes. This prevents them claim rights and benefits they are entitled to: unpaid leave, unpaid wages, healthcare and medical insurance, unemployment and pension. They can be found in big numbers, spending their daily and weekly rest time on concrete platforms that can hardly be called parking areas, next to ports or main hubs. Vulnerable and totally dependent on their employment situation, most of them are forced to work on the fringes of the law”*.

lavoro.¹³⁵ Tali timori, naturalmente, acquisiscono ancor maggiore rilevanza con riguardo al distacco di lavoratori provenienti da Paesi extra UE, nei quali gli standard economico-sociali risultano essere di livello ulteriormente inferiore rispetto a quelli in essere nei Paesi di più recente adesione all'Unione Europea.

Venendo al dettaglio della disciplina in questione, la definizione dell'istituto del distacco transnazionale a livello comunitario è contenuta nella Direttiva 96/71/CE, nonché nella normativa italiana di recepimento di cui al D. Lgs. n. 72/2000; mentre la possibilità di ricorrere al distacco transazionale di lavoratori extracomunitari è disciplinata dall'art. 27, lett i) del D.Lgs. n. 286/1998.¹³⁶

In ambito comunitario, dall'esame congiunto delle richiamate disposizioni è possibile individuare diverse ipotesi di mobilità temporanea dei lavoratori, alle quali risulta applicabile la disciplina del distacco (art. 1, comma 1, D. Lgs. n. 72/2000; art. 1, comma 3, Direttiva 96/71/CE). Con riguardo al contesto italiano, si tratta delle ipotesi del distacco:

- da parte di un'azienda stabilita in un diverso Stato membro presso una propria filiale situata in Italia;
- da parte di un'azienda stabilita in un diverso Stato membro presso un'azienda italiana appartenente al medesimo gruppo ed operante in Italia;

¹³⁵ Per un approfondimento sul tema, si veda: *Transpo Project (Road Transport Sector and Posting of Workers) – Call for Proposal VP/2010/011 (Contract Ref. VS/2010/0624)*, marzo 2012, p. 13.

¹³⁶ Laddove si prevedono particolari modalità di ingresso in Italia, al di là delle quote annuali di ingressi programmati di lavoratori extracomunitari, per i “[...]lavoratori dipendenti regolarmente retribuiti da datori di lavoro, persone fisiche o giuridiche, residenti o aventi sede all'estero e da questi direttamente retribuiti, i quali siano temporaneamente trasferiti dall'estero presso persone fisiche o giuridiche, italiane o straniere, residenti in Italia, al fine di effettuare nel territorio italiano determinate prestazioni oggetto di contratto di appalto stipulato tra le predette persone fisiche o giuridiche residenti o aventi sede in Italia e quelle residenti o aventi sede all'estero, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 1655 del codice civile e della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, e delle norme internazionali e comunitarie [...]”

- nell'ambito di un contratto commerciale (appalto di opera o di servizi, trasporto ecc.), stipulato con un committente avente sede legale o operativa sul territorio italiano;
- da parte di un'impresa di lavoro temporaneo stabilita in un diverso Stato membro presso un'impresa utilizzatrice avente la sede o un centro di attività sul territorio italiano. In questa ipotesi si parla di distacco-somministrazione di lavoro.

Comune denominatore delle fattispecie delineate dalla normativa, è (*rectius*, dovrebbe essere) la sussistenza di un legame organico tra lavoratore distaccato e impresa distaccante, nonché la permanenza di tale legame per tutta la durata del distacco. In altre parole, secondo la fattispecie tipica del distacco, la prestazione lavorativa, di durata necessariamente limitata, dovrebbe essere espletata nell'interesse e per conto dell'impresa distaccante, sulla quale continueranno a gravare i tipici obblighi del datore di lavoro, tra i quali la responsabilità in materia di gestione del rapporto, i connessi adempimenti previdenziali, il potere disciplinare e di licenziamento, ad eccezione dell'obbligo retributivo gravante in capo al datore di lavoro nello Stato nel quale temporaneamente il lavoratore svolgerà la propria attività lavorativa.¹³⁷

La fattispecie del distacco costituisce espressione tipica dei poteri direttivi dell'imprenditore e postula, quindi, come unici requisiti indefettibili di genuinità e legittimità, i seguenti elementi:

- a) l'interesse, in capo al datore di lavoro distaccante, al quale il rapporto, come detto, rimane riferibile, alla prestazione del suo dipendente a favore del terzo;
- b) la temporaneità del distacco, intesa non necessariamente come brevità ma come non definitività;

¹³⁷ Si veda al riguardo: *Il distacco dei lavoratori nell'Unione Europea - Vademecum ad uso degli ispettori del lavoro e delle imprese*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, novembre 2010.

c) il permanere, in capo al datore di lavoro del potere direttivo – eventualmente delegato al destinatario della prestazione – unitamente a quello di determinare la cessazione del distacco.

Nella prassi, tuttavia, come sopra accennato, è dato riscontrare molteplici episodi di violazione, totale o parziale, della disciplina in materia di distacco¹³⁸, nonché, più in generale, dei presupposti applicativi di tale istituto: molto spesso, infatti, dietro l'apparenza del distacco si cela in realtà un rapporto di natura ben diversa, nell'ambito del quale talvolta l'impresa distaccante altro non è che una struttura fittizia la cui esistenza risulta esclusivamente finalizzata a creare il presupposto di fatto per poter beneficiare del minor costo del lavoro che la disciplina in materia di distacco consente di ottenere, andandosi, quindi, sostanzialmente ad integrare una fattispecie di somministrazione abusiva di manodopera.

Tali strutture societarie fittizie, vengono generalmente qualificate come “*shell companies*” o “*letterbox companies*”, per tali intendendosi società che sono costituite secondo le leggi di un determinato Paese nel quale hanno formalmente sede legale ma nel quale non esercitano di fatto il proprio business: nel settore dell'autotrasporto, in sostanza, si tratta di “scatole vuote” create da un dato operatore in uno Stato membro diverso da quello di proprio stabilimento, laddove sia possibile beneficiare di minori oneri fiscali e di un più basso costo del lavoro. Tale società fittizia, generalmente assume gli autisti e successivamente li distacca presso l'impresa stabilita nel Paese in cui i servizi di trasporto debbono avere luogo.

¹³⁸ Violazioni che hanno dato luogo a diverse interrogazioni parlamentari in sede comunitaria, tra cui quella dell'On. Serracchiani, nella quale si affermava: “*Sempre più imprese scelgono di assumere i loro conducenti in Paesi che presentano un ridotto costo del lavoro e tale tipologia contrattuale, ammessa dalla normativa europea, in alcuni Paesi come l'Italia viene percepita come un fenomeno negativo, attraverso cui si possono legalizzare situazioni di dumping sociale. Al di là delle conseguenze occupazionali per la categoria, viene inoltre messa a rischio la certezza di retribuzione pagata dalle aziende italiane alle agenzie di lavoro che, in teoria, dovrebbero versare i contributi al sistema previdenziale italiano. Se così non fosse, gli autotrasportatori assunti tramite agenzie localizzate in Paesi dove i costi del lavoro sono più bassi rischierebbero di non ricevere la pensione*”. Si veda al riguardo: <http://www.trasporto.europa.it/index.php/home/archivio/53-autisti/8470-interrogazione-europea-su-distacco-autisti-autotrasporto>

Inoltre, si osserva come con riguardo all'esecuzione di servizi di trasporto internazionali tra Stati membri – che, in base a quanto già diffusamente esposto al precedente paragrafo 2.3, non sono soggetti alle restrizioni proprie del cabotaggio, risulti ancor più agevole ed appetibile l'utilizzo del sopra descritto schema fittizio al fine di eseguire servizi di autotrasporto. In tali casi, infatti, l'impresa potrà semplicemente sub-affidare l'esecuzione di trasporti internazionali alla propria filiale fittizia, potendo quindi avvalersi dell'opera degli autisti *low cost*, oltre che beneficiare dei minori costi ed oneri che caratterizzato il paese di delocalizzazione fittizia, senza nemmeno dover sottostare agli stringenti limiti e condizioni previsti dalla normativa in materia di cabotaggio.

Infatti, come sopra ricordato, il mercato dei trasporti internazionali tra Stati membri è completamente liberalizzato e, pertanto, nell'ambito dello stesso non sussiste alcun vincolo relativo alla nazionalità di stabilimento dell'impresa vettoriale che effettua un servizio di trasporto all'interno del territorio di un dato Stato membro.

Al fine di comprendere quali possano essere i margini di convenienza di una siffatta operazione fraudolenta, si consideri che, in base a dati recentemente divulgati¹³⁹, il salario netto medio degli autisti dei Paesi membri dell'Est Europa è compreso tra i 250 e 450 euro mensili, mentre il salario netto medio degli autisti degli altri Paesi membri risulta compreso tra i 2.500 e i 3.000 euro: appare, quindi, evidente come tali condizioni siano suscettibili di alterare profondamente la correttezza e la trasparenza delle dinamiche di mercato in essere negli Stati membri dell'Europa occidentale.

In tale contesto, pertanto, il perseguimento di politiche di adesione ortodossa ai fondamentali principi comunitari in materia di concorrenza e libera prestazione dei servizi, lungi dal produrre effettivi benefici per la funzionalità complessiva del sistema, rischia di risolversi principalmente in un pericolosa fonte di illegalità

¹³⁹ Si veda al riguardo: *Social and Working Conditions of Road Transport Hauliers*, documento rilasciato dalla Direzione generale politiche interne del Parlamento Europeo, Dipartimento tematico B: Politiche strutturali e di coesione, aprile 2013, p. 42.

diffusa ed abusi, in assenza di necessarie contromisure di carattere legislativo ed amministrativo.

Ciò premesso, occorre in ogni caso sottolineare come, anche mediante la formalmente corretta applicazione della disciplina comunitaria e nazionale in materia di distacco, sia comunque possibile beneficiare di un considerevole minor costo del lavoro a carico dell'impresa distaccataria e che, pertanto, molte delle associazioni di categoria degli autotrasportatori giudicano negativamente la stessa previsione dell'applicabilità della disciplina del distacco in un settore particolarmente delicato quale quello dell'autotrasporto.

Peraltro, occorre sottolineare come, al fine di beneficiare del minor costo del lavoro che deriva da determinate fattispecie di distacco non risulta nemmeno necessario provvedere alla costituzione di c.d. *letterbox companies* nei Paesi membri a fiscalità agevolata, essendo lo stesso art. 3 della Direttiva 96/71/CE a prevedere la possibilità di usufruire delle prestazioni di manodopera in regime di distacco attraverso l'intermediazione di apposti agenzie di somministrazione stabilite nei Paesi membri di provenienza degli autisti.

A conferma della riduzione del costo del lavoro insita nel regolare ricorso allo strumento del distacco, si osserva che la Corte di Giustizia ha avuto recentemente¹⁴⁰ occasione di ribadire tale assunto, ricordando come la Direttiva 96/71/CE persegua da un lato l'obiettivo di garantire una leale concorrenza tra le imprese nazionali e quelle che svolgono una prestazione di servizi transnazionale, e, dall'altro, l'obiettivo di garantire ai lavoratori distaccati l'applicazione di un nucleo di norme imperative di protezione minima dello Stato membro ospitante, sottolineando, tuttavia, che la direttiva stessa non ha armonizzato il contenuto sostanziale di tali norme, potendosi conseguentemente determinarsi significative differenze nel costo del lavoro pur in presenza di forme di distacco pienamente rispettose del vigente quadro normativo.

¹⁴⁰ In particolare, nella sentenza emessa in data 12 febbraio 2015, nella causa C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto ry / Elektrobudowa Spółka Akcyjna*.

A tal riguardo, infatti, occorre notare che l'art. 3, comma 1 della Direttiva 71/96/CE prevede espressamente che ai lavoratori distaccati debbano essere garantite le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili nello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro, che siano “fissate:

- da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o

- da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale, a norma del paragrafo X, sempreché vertano sulle attività menzionate in allegato:

a) periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;

b) durata minima delle ferie annuali retribuite;

c) tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; il presente punto non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria;

d) condizioni di cessione temporanea dei lavoratori in particolare la cessione temporanea di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo;

e) sicurezza, salute e igiene sul lavoro;

f) provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;

g) parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.”¹⁴¹

¹⁴¹ Analogamente, l'art. 3 del D. Lgs. n. 72/2000 prevede che ai lavoratori distaccati “*si applicano, durante il periodo del distacco, le medesime condizioni di lavoro previste da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, nonché dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale, applicabili ai lavoratori che effettuano prestazioni lavorative subordinate analoghe nel luogo in cui i lavoratori distaccati svolgono la propria attività in posizione di distacco.*”

Come si evince dal sopra riportato elenco, l'assimilazione del trattamento garantito al lavoratore distaccato non comprende i contributi previdenziali, che vengono versati in base alla disciplina prevista del Paese di origine del lavoratore¹⁴², il che di per sé solo consente di ottenere una prima componente di risparmio sul costo del lavoro.

Inoltre, il riferimento alle “*tariffe minime salariali*” contenuto nell’art. 3, comma 1 della Direttiva 71/96/CE risulta in parte ambiguo nella misura in cui avalla la tesi secondo la quale al lavoratore distaccato andrebbero riconosciuti solo i minimi tabellari previsti dal CCLN e non, viceversa, le ulteriori voci accessorie che concorrono a comporre la retribuzione di un autista italiano.

Tale duplice categoria di fattori di risparmio sul costo del lavoro, ha condotto alcune organizzazioni sindacali del settore dell'autotrasporto a stimare che il ricorso al distacco transazionale consente all'azienda di trasporto stabilita in Italia di ottenere un costo complessivo del lavoro tra il 50 %¹⁴³ e il 30 %¹⁴⁴ inferiore rispetto a quello proprio degli autisti nazionali¹⁴⁵.

¹⁴² Per un approfondimento sul tema, si veda la Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 3 giugno 2010, prot. 13 /SEGR /0007813.

¹⁴³ Si veda al riguardo: http://www.upaverona.it/home/Voci/2014/3/22_AUTOTRASPORTO_-_Appello_al_Ministri_Luppi%3A_%E2%80%9CBlocchi_il_cabotaggio_dei_vettori_esteri_e_rilanci_i_controlli._L%E2%80%99abuso_delle_norme_sta_distruggendo_il_settore_trasporti%E2%80%9D.html

¹⁴⁴ Si veda al riguardo: <http://www.trasportoeuropa.it/index.php/home/archivio/53-autisti/11152-interrogazione-sul-distacco-degli-autisti>

¹⁴⁵ Al riguardo, si veda l'articolo *Camionisti rumeni con contratto a tempo l'ultima del mercato per tagliare i costi*, pubblicato su *La Repubblica* in data 6 agosto 2014, laddove si può leggere quanto segue: “*camionisti italiani o rumeni ma residenti in Italia che vengono assunti con contratto interinale da agenzie rumene per lavorare in Italia: è questo l'ultimo inghippo inventato dal mercato dell'autotrasporto per tagliare i costi ed evitare di pagare contributi e tasse. A denunciarlo sono i sindacati dei trasporti, che hanno scritto a Inps e Inail (...).* Così lavoratori vengono assunti la maggior parte tramite un'agenzia che si trova in Romania, ma gestita anche da italiani, per poi essere inviati a lavorare in aziende italiane a basso costo. I contributi vengono versati nel paese di invio, quindi in Romania, con un risparmio per le aziende di circa il 35% sul costo del lavoro Italiano. In sostanza lo stipendio rumeno si aggira attorno ai 300 euro al mese, la differenza viene pagata sotto forma di trasferta in Italia, esentasse, il lavoratore così viene a prendere circa 1800 euro netti al mese, un po' meno dei 1900 circa di quelli con contratto italiano, ma soprattutto per sole dodici mensilità, mentre il contratto italiano ne prevede

A fronte di tale considerevole discrepanza, a seguito della suddetta sentenza 12 febbraio 2015, nella causa C-396/13 della Corte di Giustizia - attraverso la quale è stato ribadito il principio cardine in forza del quale i lavoratori operanti in regime di distacco internazionale debbano ricevere un trattamento economico non inferiore a quello previsto nel Paese di esecuzione della prestazione lavorativa, le principali organizzazioni sindacali italiane degli autotrasportatori¹⁴⁶ hanno dichiarato di aver conferito incarico ai propri legali al fine di valutare la sussistenza degli estremi per ritenere compreso nella definizione di trattamento economico complessivo anche il versamento dei contributi in favore dei lavoratori distaccati. A tal riguardo, sebbene appaia chiaro e condivisibile l'intento perseguito tramite tale iniziativa, sussistono non poche perplessità in ordine alla fondatezza di tale impostazione: infatti, alla luce delle caratteristiche di necessaria

quattordici. Inoltre i contributi vengono pagati, in Romania, solo su 300 euro, mentre in Italia verrebbero pagati su circa 1600” (http://genova.repubblica.it/cronaca/2014/08/06/news/camionisti_rumeni_con_contratto_a_tempo_l_ultima_del_mercato_per_tagliare_i_costi-93218614/). Sullo stesso tema, si veda l'articolo *Adesso basta con gli autisti rumeni*, pubblicato su *Trentino Corriere Alpi* di data 23 gennaio 2013, dove si legge: “Un caso di concorrenza europea legittima, ma dagli effetti micidiali. Praticata rispettando le leggi comunitarie, ma sleale per i modi ed il contesto in cui è esercitata. Lo denunciano, dati alla mano, gli autotrasportatori artigiani che ieri hanno raccontato ciò che succede in Trentino e nelle loro aziende dopo l'arrivo degli autisti dai paesi Ue dell'Est. (...) Spiega cosa succede nella realtà Gianfranco Detassis, presidente del Cotra, il Consorzio trasporti artigiano: «Da qualche anno una società di somministrazione di lavoro italiana, ma con sede in Romania, ha esteso l'attività al nostro settore, offrendo autisti. Sotto il profilo legale tutto a posto, i salari netti richiesti alle imprese sono quelli italiani, come prevede Bruxelles. Per il datore di lavoro il risparmio consiste nel non versare l'imponente importo previdenziale e fiscale italiano, ma solamente gli oneri previdenziali e fiscali rumeni, una vera bazzecola rispetto ai nostri. Così prevede Bruxelles dato che l'azienda interinale è rumena. E la stessa cosa vale per altri paesi dell'Est». «Le conseguenze sono evidenti: l'azienda realizza un notevole risparmio sul costo del lavoro. Ma è un risparmio che alla fine pagheremo tutti caro, anzi stiamo già pagando con la chiusura delle imprese e con il generale impoverimento del settore», avverte il presidente dei piccoli autotrasportatori. E fa l'esempio del costo di un autista con contratto italiano che mediamente percepisce in busta paga 26.250 euro netti l'anno, cui vanno aggiunti 20.150 euro di oneri previdenziali e fiscali per un costo totale di 46.400 euro. Ebbene, il medesimo autista rumeno percepisce sempre 26.500 euro, ma il datore di lavoro pagherà solo 4.900 euro di oneri, il che porta il suo costo annuo a 33.900 euro con un risparmio per l'azienda di 12.450 euro.”

¹⁴⁶ Si veda il comunicato congiunto rilasciato in data 19 febbraio 2015 dalle segreterie regionali liguri di Cgil, Cisl e Uil: <http://www.cisl Liguria.it/attachments/article/452/CGIL%20CISL%20UIL%20Dumping%20Social%20e.pdf>

temporaneità e di persistenza del legame con il Paese di origine proprie dell'istituto giuridico del distacco, non appare irragionevole prevedere la sottoposizione di lavoratori distaccati al regime previdenziale in vigore nei Paesi di provenienza dei medesimi.

Inoltre, a fronte della sopra citata discrepanza tra il costo del lavoro "autoctono" e quello del lavoro distaccato, è recentemente emerso il, per certi versi paradossale, fenomeno della emigrazione di autisti italiani in Paesi membri in cui il costo del lavoro è notevolmente inferiore, per essere gli stessi assunti da una agenzia di somministrazione di lavoro locale ed ottenere un contratto di somministrazione con un'azienda di autotrasporto, garantendosi per tale via, evidentemente impropria, la possibilità di rimanere sul mercato.¹⁴⁷

A tali considerazioni, si aggiunga che, oltre all'utilizzo sistematico della fattispecie del distacco in assenza dei requisiti di genuinità sopra delineati, sono stati sovente riscontrati casi in cui non viene rispettato neanche il trattamento economico che, per legge, spetterebbe al lavoratore distaccato, il che comporta una ulteriore divaricazione della differenza tra il costo del lavoro distaccato e quello del lavoro autoctono, con conseguente ulteriore effetto di dumping sui mercati interni dei singoli Stati membri.

Dal contesto sopra delineato, deriva con tutta evidenza la problematica relativa alla reale efficacia deterrente delle disposizioni sanzionatorie previste dagli Stati membri per le ipotesi di applicazione fraudolenta dell'istituto del distacco: infatti, a fronte di tale consistente riduzione dei costi, il rischio di vedersi comminare le pur severe sanzioni¹⁴⁸ previste per le violazioni della disciplina in materia di

¹⁴⁷ Al riguardo, si veda l'articolo *Il camionista italiano? Si finge polacco*, pubblicato su *L'Espresso* in data 5 febbraio 2015, laddove tale prassi viene descritta come un "fenomeno innescato dal dumping sociale causato dalla disparità di trattamento economico tra gli autotrasportatori europei, che nel nostro Paese sta mandando in tilt il settore. Un camionista romeno o polacco che viene distaccato in una azienda italiana, infatti, al datore di lavoro costa circa il 50 per cento in meno, grazie al carico contributivo e fiscale meno elevato. «È per questo che adesso molti autisti sono costretti ad andare all'estero: la situazione sta diventando sempre più allarmante», dice il segretario generale di Confrtrasporto, Pasquale Russo".

¹⁴⁸ Nel contesto italiano, per i casi di ricorso al distacco di lavoratori in assenza delle condizioni poste dalla legge, l'art. 18, comma 5-bis, del D.L. 276/2003 prevede che "l'utilizzatore e il

distacco risulta pur sempre soggetto alla variabile relativa alla qualità ed alla quantità dei controlli effettuati dalle competenti autorità, che, come accennato con riguardo al rispetto dei vincoli posti in materia di cabotaggio al precedente paragrafo 5.2, può sensibilmente variare nei singoli Stati membri.

Non a caso, dunque, la diffusione delle pratiche di violazione o elusione della normativa in materia di distacco è tale per cui la Commissione Amministrativa per il Coordinamento dei Sistemi di Sicurezza Sociale, organo comunitario deputato ad indicare le linee interpretative e le modalità applicative della regolamentazione in materia, ha individuato¹⁴⁹ alcuni indici sintomatici circa la presenza di una violazione della disciplina in materia di distacco, enucleando i criteri attraverso i quali poter orientativamente stabilire la genuinità o meno del ricorso a tale strumento.¹⁵⁰

In particolare, partendo dalla premessa secondo la quale il paragrafo 2 dell'art. 14 del Regolamento 987/2009/CE precisa che si considera datore di lavoro (*“che ... esercita abitualmente le sue attività”*) chi *“svolge normalmente attività sostanziali, diverse dalle mere attività di gestione interna, nel territorio dello Stato membro in cui è stabilito”*, sono stati individuati alcuni criteri al fine di verificare l'esistenza o meno di attività significative nello Stato d'origine da parte dell'impresa distaccante e quindi la sussistenza di una ipotesi di distacco regolare. In particolare, a tali criteri hanno ad oggetto:

- *“il luogo della sede dell'impresa e della sua amministrazione;*
- *l'organico del personale amministrativo che lavora rispettivamente nello Stato membro di stabilimento e nell'altro Stato membro;*

somministratore sono puniti con la pena della ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione”.

¹⁴⁹ Si fa riferimento alla Decisione n. 181/2000 ed alla Decisione A2 del 2009.

¹⁵⁰ Si veda sul punto: Circolare Inps 1° luglio 2010, n. 83.

- *il luogo in cui i lavoratori distaccati sono assunti e quello in cui viene conclusa la maggior parte dei contratti con i clienti;*
- *la legge applicabile ai contratti conclusi dall'impresa con i suoi lavoratori e clienti;*
- *i fatturati realizzati durante un periodo sufficientemente definito in ciascuno Stato membro interessato (ad esempio un fatturato pari al 25% realizzato nello Stato membro di invio può essere considerato sufficiente, mentre nel caso di una percentuale inferiore a tale valore sarà opportuno effettuare ulteriori controlli).¹⁵¹*

Proprio alla luce delle violazioni e degli abusi sopra citati, diffusamente riscontrati non solo nel settore dell'autotrasporto, si è quindi giunti all'approvazione della Direttiva 2014/67/UE del 15 maggio 2014, volta a delineare i criteri attraverso i quali gli Stati membri dovrebbero provvedere al controllo in ordine alla genuinità dell'applicazione pratica dell'istituto del distacco transnazionale dei lavoratori.

Tale provvedimento, che dovrà essere recepito dagli Stati membri entro due anni dall'approvazione della predetta direttiva, introduce una serie di disposizioni finalizzate a prevenire l'abuso della disciplina in materia di distacco.

In particolare: vengono introdotti criteri per valutare che l'impresa distaccante non rappresenti una mera impresa di comodo e che il lavoratore eserciti il distacco per un periodo effettivamente transitorio; viene imposto che gli Stati membri rendano facilmente consultabili da parte dei lavoratori distaccati i contratti collettivi di lavoro loro applicabili; viene prevista la cooperazione tra gli Stati membri nell'attività di controllo del distacco e di applicazione delle relative sanzioni; viene introdotto l'obbligo di mantenere la documentazione sul distacco, comprese le buste paga, a disposizione delle autorità di controllo (per gli autisti a bordo del mezzo); inoltre gli Stati membri dovranno eseguire appositi controlli e adeguate ispezioni sulle imprese che utilizzano i lavoratori distaccati; gli Stati membri dovranno anche prevedere una procedura affinché i lavoratori distaccati possano

¹⁵¹ Si veda sul punto: Circolare Inps 1° luglio 2010, n. 83.

denunciare direttamente i datori di lavoro per i pregiudizi che ritengono di aver subito e possano proporre azioni giudiziarie o amministrative anche dopo il termine del rapporto di lavoro.

Occorrerà, quindi, attendere l'implementazione, da parte dei singoli Stati membri, delle misure delineate dalla Direttiva da ultimo citata, al fine di verificare se le stessa potrà effettivamente condurre a creare le condizioni per la riduzione dei casi di violazioni o di strumentalizzazione della disciplina in materia di distacco, consentendo di addivenire ad una maggior corrispondenza tra le caratteristiche e le finalità astratte dell'istituto giuridico in questione e la sua concreta applicazione quotidiana, ciò che determinerà inevitabili ripercussioni positive sulla regolarità del mercato, sia a livello comunitario che a livello dei singoli Stati membri.

A quest'ultimo riguardo, a conferma dell'allarme suscitato dalle possibili implicazioni connesse al distacco irregolare di lavoratori, si osserva come il governo francese abbia recentemente¹⁵² annunciato la prossima adozione di una serie di misure finalizzate a contrastare con più efficacia i fenomeni di illegalità nel ricorso alla manodopera straniera.

In particolare, le misure allo studio avrebbero ad oggetto un considerevole inasprimento delle sanzioni pecuniarie previste per i casi di distacco fraudolento (l'attuale massimo edittale di € 150.000,00 verrebbe innalzato ad € 500.000,00); l'esclusione dei soggetti coinvolti in tali pratiche illegittime dalla possibilità di accedere a determinati benefici previsti da disposizioni di legge, ad esempio in materia fiscale; un incremento dei controlli da parte delle competenti autorità.

Le sopra delineate misure allo studio del governo francese, potrebbero quindi essere considerate come un primo esempio delle misure che, a seguito dell'adozione della Direttiva 2014/67/UE del 15 maggio 2014, dovrebbero essere implementate dalla generalità dei Paesi membri¹⁵³, al fine di contrastare con più

¹⁵² A tal riguardo, si veda: <http://www.gouvernement.fr/en/posted-workers>

¹⁵³ Le finalità sottese alle misure che dovrebbero essere adottate è stata efficacemente descritta dal Ministro del Lavoro del Lussemburgo, Nicolas Schmit, il quale ha affermato: "*it is not workers enjoying their fundamental right of movement, but regulatory gaps that can result in deteriorating*

efficacia le irregolarità connesse alla fattispecie del distacco transnazionale di lavoratori.

6.2 IL FENOMENO DELL'ESTEROVESTIZIONE NELL'AUTOTRASPORTO.

Come già osservato al precedente paragrafo 5.2, soprattutto in alcune aree territoriali di confine, si è registrata una sensibile riduzione del numero di imprese di autotrasporto nonché un parallelo incremento del numero di imprese di autotrasporto stabilite in Paesi confinanti, nei quali risulta possibile beneficiare di minori oneri fiscali e di un minor costo del lavoro ed al contempo esercitare la medesima attività di autotrasporto all'interno del Paese di origine, beneficiando della disciplina comunitaria in materia di cabotaggio stradale ovvero del regime di piena liberalizzazione proprio dei trasporti internazionali.

Oltre alle ipotesi in cui si procede al trasferimento totale in un altro Paese di una determinata attività economica reale, il che – laddove materialmente possibile – andrebbe a costituire un'ipotesi di delocalizzazione legittima, molto spesso nel settore dell'autotrasporto si verifica l'analogo fenomeno in forza del quale i vertici amministrativi di una società di autotrasporti stabilita in Italia provvedono alla costituzione di una ulteriore entità societaria in un Paese a fiscalità agevolata, al fine di esercitare la stessa attività di autotrasporto, delocalizzando la propria attività in via meramente formale.

Ciò premesso, se, da un lato, tale processo di delocalizzazione, fittizia o reale, consente di ottenere nell'immediato un considerevole aumento dei margini di profitto, il che è testimoniato dalle dimensioni dell'esodo in atto¹⁵⁴, dall'altro lato,

social and labour standards. The freedom of movement of workers is a core value of EU citizenship and a fundamental right for all EU citizens. Yet, there are loopholes in the legal framework allowing unscrupulous employers to evade equal treatment and to employ foreign workers under worse working standards than would apply to locals. It is thus a top priority for us to fight social dumping by fully implementing the new posting of workers enforcement directive and by reinforcing it. Loopholes have to be closed and high social and labour standards that apply to both, mobile and national workers alike, have to be established".

¹⁵⁴ Al fine di avere un'idea delle dimensioni del fenomeno, è sufficiente seguire la cronaca economico-giudiziaria locale e nazionale, laddove le notizie relative a fattispecie di esterovestizione sono tutt'altro che infrequenti. A questo riguardo, ad esempio, nel marzo 2010, la

Guardia di Finanza del Friuli Venezia Giulia ha scoperto, in sette verifiche effettuate nella provincia di Pordenone nel corso dell'ultimo anno, evasioni per 60 milioni di euro da parte di società esterovestite in Slovenia, Croazia e Polonia. Si veda al riguardo: <http://it.reuters.com/article/topNews/idITMIE62804G20100309>. Inoltre, sul quotidiano L'Adige del 20 febbraio 2014, si leggeva: "... la [omissis] finisce nel mirino del fisco. Il Nucleo di polizia tributaria della Guardia di Finanza di Trento contesta all'azienda di autotrasporto l'«esterovestizione» della società rumena [omissis]. La controllata, secondo le Fiamme Gialle, ha sede in Romania ma sarebbe gestita da Trento. Fra il 2007, quando è stata costituita, e il 2012 [omissis] ha ottenuto circa 10 milioni di euro di ricavi dai quali, sottratti i costi, si otterrebbero i redditi evasi. L'azione della Guardia di Finanza colpisce anche un'altra azienda di tir nella bufera, la [omissis], a cui le Fiamme Gialle contestano un omesso versamento di 2 milioni di Iva. L'anno scorso la Guardia di Finanza del Trentino Alto Adige ha scoperto sul fronte dell'evasione fiscale internazionale ricavi non dichiarati e costi indeducibili per quasi 170 milioni. Una delle principali tipologie di evasione finite sotto la lente del fisco è la cosiddetta esterovestizione, cioè i trasferimenti «di comodo» all'estero, in Paesi con bassa o nulla fiscalità, delle residenze di persone e società. Già nel 2010 la Finanza aveva rilevato una serie di casi di esterovestizione nel settore dell'autotrasporto, a partire dal colosso [omissis]. Negli anni successivi le aziende coinvolte hanno scelto l'accertamento con adesione e hanno pagato il dovuto all' Agenzia delle Entrate. L'ispezione della Guardia di Finanza in [omissis], iniziata a fine gennaio 2013, è citata nella relazione al bilancio 2012 dell'amministratore unico [omissis]. Al termine dell'ispezione, le Fiamme Gialle hanno contestato all'azienda l'esterovestizione della controllata [omissis]. I finanziari hanno verificato che le decisioni operative sull'azienda rumena si prendono in Italia e quindi la localizzazione in Romania sarebbe «di comodo» per ragioni fiscali. Il conto dei redditi evasi è in mano all'Agenzia delle Entrate e deriva dalla differenza tra i 10 milioni di ricavi e i costi rilevati in cinque anni. Per quanto riguarda la [omissis], azienda in concordato preventivo, la contestazione dell'esterovestizione, anche in questo caso con società nell'Est Europa, risale a qualche anno fa e lo scorso settembre Equitalia ha pignorato 20 mezzi della società a garanzia del debito fiscale per evasione internazionale iscritto a ruolo. Successivamente il Nucleo di polizia tributaria delle Fiamme Gialle ha effettuato nuovi controlli rilevando un omesso versamento Iva per circa 2 milioni riferito agli anni 2011-2013. (...)»¹⁵⁴ Si consideri, inoltre, il caso di una società di fatto operativa nel veronese che aveva formalmente stabilito la sede legale in Slovacchia. In tale fattispecie, "complessivamente è stato accertato che la società verificata, nel corso degli anni, non ha istituito e tenuto tutti i registri contabili (libro giornale e registri I.V.A. degli acquisti e delle vendite) e sociali (libro soci, libro dei verbali delle assemblee, libro inventari) prescritti dalla normativa nazionale ed ha omesso di dichiarare i redditi prodotti che ammontano, complessivamente, a circa 23.400.000 euro". (http://www.gdf.it/GdF/it/Stampa/Ultime_Notizie/Anno_2012/Marzo_2012/info-1004741395.html). Un caso analogo è stato scoperto nel mantovano, laddove "è stata accertata la creazione di una società bulgara, solo apparentemente slegata all'impresa verificata, ma di fatto gestita e diretta (conduzione strategica) negli stessi uffici italiani dal titolare di quest'ultima, in violazione della normativa sulla cosiddetta "esterovestizione". I finanziari sono riusciti a dimostrare che la società bulgara altro non era che un mero recapito, privo di automezzi propri e di magazzini, e che le decisioni effettive circa la gestione amministrativa dell'impresa estera, le tratte da seguire per la consegna delle merci trasportate nonché gli automezzi utilizzati, venivano tutte prese dal legale rappresentante dell'impresa italiana. L'esame della corposa documentazione contabile ed extra-contabile reperita, i cui dati sono stati incrociati con i dati derivanti dagli accertamenti bancari, ha fatto emergere la costituzione, da parte dell'imprenditore italiano, di un proprio "alter ego" bulgaro, unicamente con l'intento di portare nel Paese dell'Est gran parte dei ricavi prodotti. Il sistema, in virtù di un regime di tassazione più vantaggioso, ha permesso al

occorre tuttavia considerare come tale tendenza affermata nella pratica possa risultare incompatibile con la disciplina fiscale in vigore nel nostro ordinamento, potendo talvolta determinare l'insorgere di responsabilità anche di carattere penale.

Infatti, a fronte della citata tendenza di numerosi operatori nazionali a ricorrere allo strumento della delocalizzazione, si sono riscontrati molteplici casi in cui le competenti Autorità hanno irrogato pesanti sanzioni a carico di imprese di autotrasporto italiane, contestando loro la fattispecie della c.d. esterovestizione.

Per esterovestizione si intende la pratica in forza della quale, attraverso l'abuso della libertà di stabilimento in ambito comunitario riconosciuta dall'art. 49 TFUE¹⁵⁵, si procede alla costituzione di un'entità societaria in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento, al solo scopo di eludere l'applicazione di un meno favorevole regime fiscale, attraverso la costituzione di un soggetto giuridico meramente artificioso.¹⁵⁶

legale rappresentante dell'impresa verificata di distogliere una considerevole massa imponibile che invece avrebbe dovuto essere tassata in Italia. La condotta fraudolenta - continua il comunicato - era attuata con il duplice intento, da un lato di sfruttare la minore e più favorevole tassazione a cui sono sottoposti i redditi prodotti in Bulgaria e che prevede come imposta una "flat tax" unica del 10% sulle persone fisiche, dall'altro di sfruttare il minor costo della manodopera bulgara attraverso l'impiego fino anche a 34 autisti. L'attività ispettiva condotta per gli anni dal 2009 al 2012 ha permesso di scoprire 11.394.389 euro di ricavi non dichiarati, 6.408.858 euro di costi non inerenti, circa 3,5 milioni euro di Iva relativa e 1.270.125 euro di Iva indebitamente detratta, denunciando il rappresentante legale della società, per i conseguenti reati previsti dalla normativa tributaria."
(<http://gazzettadimantova.gelocal.it/mantova/cronaca/2013/10/30/news/evasione-fiscale-milionaria-sull-asse-mantova-bulgaria-1.8019251>).

¹⁵⁵ Il quale prevede che "Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro. La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali."

¹⁵⁶ Per un approfondimento sul tema, si veda: A. Panizzolo, A. Paccagnella, A. Grassetto, *Quando l'Agenzia delle Entrate ha il potere di muovere l'accusa di estero vestizione ad una società*, in <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/avvocatoAffari/mercatiImpresa/2014-09-18/quando->

Secondo un'efficace definizione resa dalla Corte di Cassazione¹⁵⁷ “*per esterovestizione ... si intende la fittizia localizzazione della residenza fiscale di una società all'estero, in particolare in un Paese con un trattamento fiscale più vantaggioso di quello nazionale, allo scopo, ovviamente, di sottrarsi al più gravoso regime nazionale*”.

Al fine di delimitare compiutamente le fattispecie che ricadono nel perimetro della esterovestizione, occorre prendere le mosse dal concetto di abuso del diritto, essendo pacifico come la circostanza che una società sia stata creata in uno Stato membro per fruire di una legislazione più vantaggiosa non costituisca *sic et simpliciter* un abuso di tale libertà¹⁵⁸, rappresentando la libertà di stabilimento delle imprese, unitamente alla libertà di movimento dei lavoratori, uno dei pilastri giuridici sui quali si fonda la costruzione del mercato dell'Unione Europea.

Ciò premesso, tuttavia, occorre specificare come l'obiettivo della libertà di stabilimento sia quello di consentire ad una impresa di uno Stato membro di creare uno stabilimento secondario in un altro Stato membro, al fine di esercitarvi le sue attività e di partecipare così, in maniera stabile e continuativa, alla vita economica di uno Stato membro diverso da proprio Stato di origine, traendone legittimamente vantaggio.

Pertanto, la nozione di stabilimento conforme allo spirito dei sopra ricordati principi è quella che richiede l'esercizio effettivo di una attività economica per un periodo di tempo indeterminato in un altro Stato membro, presupponendo un

agenzia-entrate-ha-potere-muovere-accusa-esterovestizione-ad-societa-165602.php, 19 settembre 2014

¹⁵⁷ Si veda al riguardo Cass. civ. Sez. V, 07/02/2013, n. 2869.

¹⁵⁸ Tale principio viene costantemente affermato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia. In particolare, si vedano in tal senso le sentenze 9 marzo 1999, causa C-212/97, Centros, punto 27; 30 settembre 2003, causa C-167/01, Inspire Art, Racc. pag. I-10155, punto 96; 12 settembre 2006, causa C-196-04 Cadbury-Schweppes; sentenza del 28 giugno 2007, causa C-73/06; sent. 23 aprile 2008, causa C-201/05; sent. del 4 dicembre 2008, causa C-330/07; sent. del 17 settembre 2009, causa C-182/08; sent. del 5 luglio 2012, causa C-318/10.

insediamento effettivo della struttura societaria creata nell'economia di tale Stato membro attraverso l'esercizio di una reale attività economica.

A questo riguardo, nella sentenza *Cadbury Schweppes* della Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹⁵⁹ è stato chiarito a quali condizioni, secondo il diritto comunitario, possa dirsi legittima l'adozione di provvedimenti limitativi del diritto di stabilimento in un determinato Stato membro, essendosi precisato che *“affinché la restrizione alla libertà di stabilimento possa ritenersi giustificata dall'esigenza di contrastare pratiche abusive, tale restrizione deve avere come obiettivo la prevenzione di quelle pratiche che implicano la creazione di strutture fittizie le quali non riflettono la realtà economica (della società)”*.

In altre parole, analogamente a quanto previsto in altri ambiti¹⁶⁰ con riguardo alla possibilità di prevedere deroghe e limiti all'applicazione di principi fondamentali posti dal diritto comunitario, eventuali misure finalizzate alla restrizione della libertà di stabilimento possono essere previste esclusivamente al fine di ostacolare le localizzazioni fittizie e non anche per impedire l'esercizio di attività economiche all'interno di altri Stati da parte di società già operative in altri Stati membri, il che potrebbe costituire una forma indebita di aiuto di stato alle imprese concorrenti stabilite in un determinato Stato.

Sempre con riguardo ai limiti di ammissibilità di eventuali misure limitative della libertà di stabilimento, si osserva come la Commissione Europea¹⁶¹ abbia affermato in linea generale il necessario rispetto del principio di proporzionalità e che *“le norme (antiabuso) non devono avere una portata troppo ampia, ma essere mirate a situazioni in cui non esiste un insediamento effettivo o, più in generale,*

¹⁵⁹ causa C-196-04 *Cadbury-Schweppes*; sentenza del 28 giugno 2007.

¹⁶⁰ Si fa riferimento, ad esempio, a quanto osservato al precedente paragrafo 3.3 in ordine alla legittimità di previsioni normative che incidano autoritativamente sul processo di formazione dei prezzi per l'attività di autotrasporto, analogamente a quanto avveniva nel vigore della previgente versione dell'art. 83-bis del D.L. n. 112/2008.

¹⁶¹ A tal riguardo, si veda: L'applicazione di misure antiabuso nel settore dell'imposizione diretta – all'interno dell'UE e nei confronti dei paesi terzi, Commissione Europea, COM(2007)785 del 10 dicembre 2007.

in cui manca una motivazione commerciale” che possa giustificare la creazione di una struttura societaria in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento.

Al fine di distinguere tra le fattispecie di stabilimento genuino in un altro Stato membro e quelle che viceversa ricadono nella fattispecie della esterovestizione, assume particolare rilievo il concetto di “sede della direzione effettiva”, o *place of effective management*. A questo riguardo, in base alla definizione fornita dall’OCSE¹⁶², per “sede di direzione effettiva” deve intendersi il luogo dove sono adottate *“le decisioni chiave in riferimento alla conduzione dell’attività societaria, sia sotto il profilo manageriale che sotto il profilo commerciale”*.

In sostanza, deve escludersi la sussistenza di un’ipotesi di esterovestizione nei casi in cui la società stabilita in un diverso Stato membro, come detto, eserciti un’effettiva attività economica all’interno di tale Stato, interagendo fattivamente con altri attori presenti nel contesto economico sociale di tale Paese, quali ad esempio fornitori e consulenti, e facendo ricorso alle risorse proprie di quel territorio, sia in termini di personale che di beni strumentali e di consumo. In tali ipotesi, quindi, è possibile affermare che l’amministrazione della società formalmente operativa in un determinato Stato sia effettivamente localizzata in tale diverso Stato membro di stabilimento, il quale, quindi, va a rappresentare la sede di costituzione effettiva.

La valutazione in ordine all’effettiva sussistenza di un centro di interessi e di attività economica nel diverso Stato membro in cui viene creata la struttura societaria acquisisce fondamentale importanza ai fini della decisione circa la sussistenza o meno delle fattispecie di esterovestizione.

Infatti, la norma dalla quale le competenti Autorità prendono le mosse al fine di valutare la sussistenza di ipotesi di esterovestizione è data dall’art. 73, comma 3, del D.p.r. 22/12/1986, n. 917, che prevede che: *“Ai fini delle imposte sui redditi si considerano residenti le società e gli enti che per la maggior parte del periodo di*

¹⁶² Al paragrafo 24 del Commentario all’art. 4 del Modello di Convenzione contro le doppie imposizioni.

imposta hanno la sede legale o la sede dell'amministrazione o l'oggetto principale nel territorio dello Stato”

Nei casi in cui sia accertata la sussistenza di un'ipotesi di esterovestizione con riguardo ad una società creata in un diverso Stato membro da una società stabilita in Italia, si realizza il trasferimento indebito all'estero del reddito imponibile realizzato da una determinata realtà economica, intesa in termini sostanziali, a fronte del quale il legale rappresentante di quest'ultima potrà essere chiamato a rispondere dei reati di infedele ed omessa dichiarazione, rispettivamente previsti dagli artt. 4¹⁶³ e 5¹⁶⁴ del D.Lgs. 10 marzo 2000, n. 74.

Conseguentemente, in relazione alle entità societarie considerate frutto di esterovestizione, l'Amministrazione finanziaria procederà alla sottoposizione dell'imponibile prodotto alla tassazione applicabile in Italia ai fini Ires, Irap ed Iva.

Alla luce della dell'importanza centrale che riveste il principio della libertà di stabilimento nella costruzione dell'ordinamento giuridico-economico comunitario nonché delle pesanti conseguenze sanzionatorie, anche di carattere penale, che possono conseguire alle fattispecie di esterovestizione, occorre sottolineare come, nel contesto italiano, l'onere della prova in ordine alla sussistenza delle ipotesi di esterovestizione sia posto a carico dell'Amministrazione finanziaria, la cui attività di verifica sarà tuttavia improntata al rispetto del generale criterio, che viene in

¹⁶³ Il quale prevede che: “...è punito con la reclusione da uno a tre anni chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, indica in una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo od elementi passivi fittizi, quando, congiuntamente: a) l'imposta evasa è superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte, a euro cinquantamila; b) l'ammontare complessivo degli elementi attivi sottratti all'imposizione, anche mediante indicazione di elementi passivi fittizi, è superiore al dieci per cento dell'ammontare complessivo degli elementi attivi indicati in dichiarazione, o, comunque, è superiore a euro due milioni.”

¹⁶⁴ Il quale prevede che: “E' punito con la reclusione da uno a tre anni chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, non presenta, essendovi obbligato, una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte, quando l'imposta evasa è superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte a euro trentamila. Ai fini della disposizione prevista dal comma 1 non si considera omessa la dichiarazione presentata entro novanta giorni dalla scadenza del termine o non sottoscritta o non redatta su uno stampato conforme al modello prescritto.”

rilievo in numerosi ambiti del diritto comunitario, della prevalenza della sostanza sulla forma, oltre a poter usufruire di a determinate presunzioni circa la sussistenza delle ipotesi di esterovestizione, a condizione che le stesse non siano eccessivamente indeterminate e non eccedano la finalità di contrasto delle localizzazioni fittizie e prive di un substrato economico reale.

Ai fini della predetta verifica, l'Amministrazione finanziaria procede alla valutazione di elementi di prova di carattere sia formale che sostanziale¹⁶⁵. Tra i primi, a titolo meramente esemplificativo, è possibile annoverare:

- a) la previsione, nell'oggetto sociale dell'impresa, di attività che risultino compatibili con le caratteristiche della struttura societaria;
- b) la regolare tenuta delle riunioni periodiche degli organi di indirizzo e di gestione della società;
- c) il fatto che la maggior parte dei componenti degli organi sociali abbia la nazionalità dello Stato di insediamento.

Sotto il profilo sostanziale vengono in rilievo, tra gli altri, i seguenti elementi:

- d) il numero dei dipendenti effettivamente impiegati;
- e) l'effettiva disponibilità di locali e strumenti idonei ai fini dello svolgimento delle attività previste dall'oggetto sociale;
- f) la stipulazione di contratti, tra cui le utenze, connessi all'effettivo esercizio dell'attività di impresa.

Delineata in termini generali, alla luce delle suddette considerazioni, la fattispecie della esterovestizione e le relative conseguenze sanzionatorie, con specifico riferimento al settore dell'autotrasporto, come sopra accennato, si osserva come siano stati riscontrati molteplici episodi di provvedimenti accertativi da parte della

¹⁶⁵ Per un approfondimento sul tema, si veda: P Valente e S. Mattia, *Esterovestizione e residenza: i gruppi italiani operanti nel settore dell'autotrasporto*, "Il Fisco", fasc. 1, n. 8 del 2012, pag. 1-1155.

Amministrazione finanziaria, nonché di sentenze emesse da parte di organi giudiziari italiani, nei confronti di realtà imprenditoriali italiane.

I casi esterovestizione accertati risultano generalmente accomunati dalla fittizia localizzazione all'estero della residenza fiscale di una società che, al contrario, opera e persegue il proprio oggetto sociale quasi sempre esclusivamente in Italia.

A quest'ultimo riguardo, un caso di particolare interesse è stata oggetto di una recente pronuncia della Corte di Cassazione¹⁶⁶¹⁶⁷, dall'esame della quale è possibile desumere le modalità specifiche attraverso le quali si atteggia la fattispecie dell'esterovestizione nel settore dell'autotrasporto, oltre che alcuni importanti principi suscettibili di trovare applicazione ad altre fattispecie e, conseguentemente, influenzare le strategie degli operatori italiani.

In particolare, il procedimento in questione originava da una verifica fiscale della Guardia di Finanza presso la sede della società di autotrasporto stabilita in Italia, dalla quale è emerso che l'amministratore della stessa aveva costituito anche un'altra società con sede in Capodistria e, quindi, predisposto un contratto di fornitura di servizi di trasporto stradale internazionale di merci, in forza del quale la società slovena si impegnavano a fornire i propri autisti ed i propri trattori stradali per il traino dei semirimorchi della società italiana nonché l'effettuazione di servizi di trasporto da svolgere secondo le indicazioni della stessa società italiana, cui competeva il coordinamento logistico, telematico e satellitare della dei veicoli della società slovena, che, in base alle risultanze processuali, svolgeva la propria attività quasi esclusivamente per la società italiana, fornendole gli autisti ed i mezzi di trasporto.

Secondo l'accusa, la società slovena si limitava ad emettere fattura nei confronti dei clienti beneficiari delle prestazioni di trasporto e, in tal modo, veniva conseguita una sensibile riduzione dei costi operativi dell'attività, dal momento

¹⁶⁶ Corte di Cassazione – Sezione Penale Feriele, sentenza 16 settembre 2014, n. 38027.

¹⁶⁷ Per un approfondimento sul tema, di veda M. ANTONINI e P. PANTAVIGNA, *La gestione di affari quale elemento costitutivo della stabile organizzazione (materiale)*, in *Corriere Tributario*, n. 41/2014, pp. 3195 -3206.

che il regime sloveno era molto più favorevole, sia, per quanto riguarda i costi del personale, che, per quanto riguarda gli oneri contributivi. In sostanza, nell'ambito della vicenda processuale in questione, è stato rilevato che la società slovena operava con modalità tali da doversi ritenere fiscalmente residente in Italia, paese in cui vi era la sede della direzione effettiva dell'azienda, configurandosi conseguentemente la fattispecie dell'esteroinvestizione.

Nell'ambito della pronuncia in esame, assumono particolare rilievo gli elementi di fatto che sono stati ritenuti idonei al fine di dimostrare la sussistenza della fattispecie della esteroinvestizione.

In particolare, la Suprema Corte ha affermato l'assenza di vizi logici e/o motivazionali della sentenza di secondo grado, fondata su una molteplicità di elementi fattuali. Si tratta del rinvenimento di documenti, in originale, relativi alle attività della società slovena sequestrati dalla Guardia di Finanza presso la sede della società italiana nonché di trattori stradali in uso alla società slovena nel piazzale della società italiana (posto che la società slovena era priva degli spazi per il loro deposito), come pure è stato accertato che la società slovena non disponeva di personale e mezzi tecnici per il loro movimento.

Altro elemento posto a supporto della sentenza di condanna è stato il rinvenimento di un conto corrente intestato alla società slovena ed aperto presso un istituto di credito situato nella città di stabilimento della società italiana, il quale stesso istituto di credito inviava la documentazione relativa al suddetto rapporto di conto corrente presso la sede della stessa società italiana, nonché la circostanza che la medesima persona fisica rivestisse il ruolo di amministratore sia della società slovena che di quella italiana.

Inoltre, le tesi accusatorie sono state ulteriormente supportate dalle dichiarazioni di un autista e di un addetto alla contabilità della società slovena, nelle quali è stato confermato come le attività slovene fossero gestite nella sede della società italiana per quel che atteneva ai rapporti con gli autisti, sia sul piano operativo che di organizzazione del rapporto di lavoro, ed, infine, anche con riferimento ai rapporti con i fornitori.

La compresenza di tutti i suddetti elementi di prova, quindi, è stata ritenuta dalla Corte sufficiente al fine di giungere alla affermazione della sussistenza di un'ipotesi di esterovestizione e, quindi, dell'attrazione della società slovena nella sfera impositiva dello Stato italiano.

Come sopra accennato, numerosi risultano i casi di esterovestizione contestata e/o accertata dai competenti organi giudiziari e amministrativi e, pertanto, le argomentazioni formulate e l'iter logico seguito nella sentenza in esame potranno costituire un concreto parametro di giudizio attraverso il quale valutare le varie casistiche emergenti dalla prassi dell'autotrasporto.

A tal riguardo, appare possibile osservare conclusivamente che se, da un lato, la diffusione di sentenze di condanna e provvedimenti amministrativi di accertamento relativi a fattispecie di esterovestizione potrebbe astrattamente rappresentare un reale deterrente rispetto alla reiterazione di tali condotte illecite ad opera degli operatori presenti sul mercato italiano, dall'altro lato, tuttavia, occorre considerare che, a fronte dei pur numerosi casi riscontrati sussiste un numero certamente maggiore di casi non contestati, ragion per cui anche con riguardo alla fattispecie della esterovestizione si ripropone la problematica relativa al livello di effettività delle previsioni sanzionatorie in rapporto al numero ed alla efficacia dei controlli, analogamente a quanto già osservato nei paragrafi precedenti in relazione ai fenomeni del cabotaggio e del distacco transnazionale di lavoratori.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Alla luce dell'analisi dell'evoluzione normativa e delle dinamiche di mercato, a livello sia nazionale che comunitario, relative all'autotrasporto di merci per conto di terzi, la conclusione che appare possibile trarre è che il settore in esame non abbia ancora raggiunto un assetto sufficientemente equilibrato e, conseguentemente, nel breve e medio periodo si potrebbe assistere ad ulteriori significative innovazioni normative e giurisprudenziali.

A livello nazionale, occorrerà valutare l'impatto che avrà sul mercato la disciplina di liberalizzazione tariffaria re-introdotta dalla Legge di Stabilità 2015: a questo riguardo, alla luce della grave crisi del settore in ambito nazionale, uno dei possibili effetti della riforma potrebbe essere quello di espellere definitivamente dal mercato quei prestatori di servizi, specie se di minori dimensioni, che non siano in grado di reggere il maggior livello di competitività proprio di un assetto legislativo pienamente liberalizzato.

Tuttavia, al riguardo, non appare possibile escludere l'eventualità di possibili "retromarce", per via legislativa e/o giurisprudenziale, verso un assetto in cui i meccanismi di determinazione del corrispettivo vettoriale siano, almeno in parte, eterodeterminati in vista del (dichiarato) perseguimento di interessi di carattere generale. Quanto sopra, sia alla luce dell'evoluzione normativa che ha riguardato l'autotrasporto – nella quale, come visto, a seguito della "liberalizzazione regolata di cui al D.Lgs. n. 286/2005 si è passati al sistema dei costi minimi di cui al D.L. n. 112/2008 – che in considerazione dell'espresso richiamo al necessario rispetto dei *"principi di adeguatezza in materia di sicurezza stradale e sociale"*, presente nell'attuale formulazione del comma 4 dell'art. 83-bis.

Ancor più precario appare l'assetto del mercato a livello comunitario, laddove il graduale processo di armonizzazione degli standard legislativi e sociali appare ben lontano dal raggiungimento di un equilibrio accettabile. Ad oggi, infatti, il gap tra gli Stati membri dell'Europa occidentale e quelli dell'Europa orientale continua ad essere troppo ampio per consentire una maggiore apertura del

cabotaggio nei singoli mercati interni ovvero per escludere un ricorso massiccio ed improprio agli strumenti del distacco degli autisti o della delocalizzazione in paesi a fiscalità agevolata.

Peraltro, anche e soprattutto in conseguenza della grave crisi finanziaria ed economica iniziata nel biennio 2007-2008, al sopra citato gap tra est ed ovest potrebbe aggiungersi un gap, almeno in parte simile e forse in un certo senso già esistente, tra i Paesi membri del nord e del sud Europa, con la conseguenza che l'obiettivo della creazione di un vero mercato unico dell'autotrasporto a livello comunitario non potrà che essere ulteriormente rinviato.

INDICE BIBLIOGRAFICO

Aecom Limited report - Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union, 3 febbraio 2014

ALVISI, A. ROMAGNOLI, *L'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose nel quadro della regolamentazione nazionale, locale e comunitaria*, in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, CEDAM, 2008. – XI, pp. 95-139

A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, Giuffrè, 2008

M. ANTONINI e P. PANTAVIGNA, *La gestione di affari quale elemento costitutivo della stabile organizzazione (materiale)*, in *Corriere Tributario*, n. 41/2014, pp. 3195 -3206

V. ARDITO, *Trasporto internazionale e derogabilità della Convenzione di Ginevra*, in *Contratti*, 2006, 4

G. BALOCCO, *L'inderogabilità dei costi della manodopera: un principio sempre più opinabile*, *Urbanistica e appalti* n. 7/2013

G. BENELLI, *Il trasporto di merci su strada per conto di terzi. Autonomia negoziale ed intervento pubblico*, Aracne, 2012

M. BERNADET, *The Construction and Operation of the Road Freight Transport Market in Europe*, OECD International Transport Forum, Forum Paper 2009-1, 2009

G. BIANCO, *Trasporto di cose. Autotrasporto per conto di terzi. Divieto di stipulare contratti a prezzi e condizioni tariffarie derogative rispetto a quelle fissate dalla legge*, in *Giur. Comm.*, 1996, p. 3598

P. BIAVATI, *Diritto processuale dell'Unione Europea*, 3a ed., Padova, 2005

O. BOYLAUD and G. NICOLETTI, *Regulatory Reform in Road Freight*, in *OECD Economic Studies*, 2001, n. 32

M. BRIGNARDELLO, *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, Giappichelli Editore, Torino, 2000

M. BRIGNARDELLO, *Concorrenza e libera prestazione dei servizi nei traffici internazionali*, Torino, 2008

A. BRIGUGLIO, *Pregiudiziale comunitaria e processo civile*, Padova, 1996, pp. 253 ss.

S. BUSTI, *Il contratto di trasporto terrestre*, in Vol. XXVI, t. I, del *Trattato di Diritto civile e commerciale*, diretto da Cicu, Messineo, Mengoni, Schlesinger, Milano, 2007, pp. 1222

E. CALZOLAIO, *Il valore di precedente delle sentenze della Corte di giustizia*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2009, vol. 1

N. CALLIPARI, *Il contratto di autotrasporto di merci per conto terzi*, Milano, Giuffrè 2009

N. CALLIPARI, P. UGGE', *L'autotrasporto di merci per conto terzi*, Cafi, 2009

M. CASANOVA e M. BRIGNARDELLO, *Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, Giuffrè, 2011

D. CASCIANO., *Superamento delle tariffe a forcella e termine di decadenza per l'esercizio dell'azione*, in *Diritto dei trasporti*, 2009, fasc. 1

E. D'ALESSANDRO, *Riflessioni sull'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Riv. Dir. Proc.* 2007

M. D'ANTINO, *L'autotrasporto delle merci: questioni aperte*, in *Amm. Ferr.*, marzo 2000

A. DE ANGELIS – N. ROUBANIS, *Decline in European road freight transport in 2011 reflecting the economic climate*, Eurostat – statistics in focus, 38/2012

M.L. DE GONZALO, *La liberalizzazione dell'autotrasporto in Italia: dal sistema delle tariffe a forcella alla liberalizzazione regolata* (Relazione al convegno "Trasporti – Il ruolo strategico e il regime legale della liberalizzazione dei trasporti in Europa", Genova, 24 marzo 2006), in *Dir. Mar.* 2006

Development and Implementation of EU Road Cabotage, documento rilasciato dalla Direzione generale politiche interne del Parlamento Europeo, Dipartimento tematico B: Politiche strutturali e di coesione, marzo 2003

C. DI GIOVANNI, *Ancora sulla compatibilità tra l'ordinamento*

comunitario del regime tariffario relativo al trasporto su strada per conto di terzi, in Dir. Trasp. 1996

A DONATI, *Bilancio della politica tariffaria della CEE nel settore dell'autotrasporto di cose*, in Dir. Trasp. 1979

EU Commission White Paper, European Transport Policy for 2010: time to decide, 2001.

EU Commission Report on the state of the Union road transport market, 14 aprile 2014

F. FERRARO, *L'evoluzione legislativa nel settore dell'autotrasporto di cose*, in Riv. Giur. Circol. Trasp., 1988

G. FONDERICO, *Diritto della concorrenza e partecipazione al procedimento: il caso delle tariffe professionali*, in Giornale di diritto amministrativo, 2000, Vol. 4

G. FONTANELLA, *Il sistema dei trasporti in Italia*, Padova, 1974, p. 493

D. U. GALETTA, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE ed obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale: una rilettura nell'ottica del rapporto di cooperazione (leale) fra giudici*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2012, 2, pp. 431 e ss.

G. GAMBA, *Le tariffe a forcilla per l'autotrasporto di merci*, Egaf, Forlì, 2005

M. GRIGIOLI, *Profili del diritto dei trasporti nell'attuale realtà normativa*, Bologna, Zanichelli, 2007

F. HENDRICKX (a cura di.). *The impact of untightening of cabotage: Executive summary*. In *Policy Research Corporation N.V.*, L'Aja, Paesi Bassi, 2013

A HERETIER, *Market-making Policies in Europe: its Impact on Member States Policies. The Case of Road Haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy*, in *Journal of European Public Policy*, (4)

B. HYLEN, J. KAUPPILA, E. CHOING, *Road Haulage Charges and Taxes, Summay analysis and data tables 1998-2012*, International Transport Forum, Discussion Paper 2013-08

Il distacco dei lavoratori nell'Unione Europea - Vademecum ad uso degli ispettori del lavoro e delle imprese, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, novembre 2010

D. KERVER E M. TEUTSCH, *Elusive Europeanisation – Liberalising road haulage in the European Union*, Bonn, 2000

C. KNILL E D. LEHMKUHL, *The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms*, *European Journal of Political Research*. 41 (2)

P. KRAUSZ, *Openness of International Road Freight Transport Markets in the UNECE Region*, Ginevra, 15 novembre 2011

D. LEHMKUHL, *Harmonisation And Convergence? National Responses To The Common European Transport Policy*, in *German Policy Studies*, 2008, Vol. 2, n. 4

C. LICINI, *Caso SOA: la Corte di Giustizia UE legittima i minimi tariffari, se presidiano valori pubblici*, *Notariato* 2/2014, pag. 191 e ss.

F. LONGOBARDO, *Autotrasporto di cose: disciplina nazionale ed internazionale : [aggiornato alla circolare ministeriale 3 agosto 2006]*, Forlì, Expert, 2006

G. P. MANZELLA, “*Marina sovvenzionata*”, *predatory pricing ed Unione Europea*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2001, 1, 33

A. MASUTTI, *La Corte di giustizia CE conferma (nuovamente) la compatibilità della disciplina tariffaria con le norme del Trattato CE con una decisione che lascia perplessi*, in *Diritto dei trasporti*, 1999

U. MATTEI, *Stare decisis: Il valore del precedente giudiziario negli Stati Uniti d'America*, Giuffrè, 1988

N. MEDICA, *D.L. 162/2008 e D.L. 5/2009 (Interventi urgenti in materia di autotrasporto e modifiche al D.L. 112/2008): un sistema più razionale di determinazione dei costi relativi al trasporto di merci su strada per conto di terzi*, in *Il Diritto marittimo*, 2009 fasc. 2, pp. 572 – 577

T. MICELI – T. MARANO, *Cabotaggio terrestre: il faticoso percorso che ha portato alla liberalizzazione all'interno della Comunità europea*, in *Amm. Ferr.*, giugno 1999

A. MORVILLO, *Mercato Unico e nuovi scenari competitivi nell'autotrasporto*, in *Econ. Dir. Terz.*, 1995, pp. 657 e ss.

F. MUNARI, *La segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di servizi di autotrasporto di merci*, in *Dir. Trasp.*, 1994, p. 903

B. NASCIMBENE, *Tariffe degli avvocati e Corte di Giustizia: un conflitto risolto?*, in *Corriere Giur.*, 2011, 8

NOMISMA, *La piattaforma logistica Italia*, Nomisma Libri, Bologna, 2008

OECD, *Liberalisation and Structural Reform in the Freight Transport Sector in Europe*, 1997

OECD, *What Makes Civil Justice Effective?*, Oecd Economic Department Policy Notes, no. 18, giugno 2013

S. OLIVIERI, *Libera prestazione di servizi. La Corte di Giustizia si pronuncia nuovamente sulla compatibilità della normativa italiana in materia di giochi d'azzardo e scommesse con il diritto dell'Unione Europea*, in *Società*, 2013, 11

S. OLIVIERI (a cura di), *La Corte stabilisce che in un appalto pubblico il rispetto del salario minimo non può varcare i confini nazionali nel caso in cui l'aggiudicatario si avvalga di un subappaltatore stabilito in un altro stato membro*, in *Le Società*, n. 12/2014

G. ORLANDINI, *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*, Franco Angeli Editore, 2014.

A. PANIZZOLO, A. PACCAGNELLA, A. GRASSETTO, *Quando l'Agenzia delle Entrate ha il potere di muovere l'accusa di estero vestizione ad una società*, in <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/avvocatoAffari/mercatiImpresa/2014-09-18/quando-agenzia-entrate-ha-potere-muovere-accusa-esterovestizione-ad-societa-165602.php>, 19 settembre 2014

C. PELLIZZONI, *La liberalizzazione del mercato dell'autotrasporto merci. Impatto sulla performance del settore e previsioni sull'assetto futuro*, Franco Angeli Editore, 2004

M. PROCOPIO, *Agevolazioni fiscali: tra abuso del diritto e limitazioni delle libertà di prestazione di servizi e stabilimento*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2010, 1

Profilo dell'autotrasporto di cose in Italia, a cura del Centro Studi Confetra, Quaderno n. 87/4 – Gennaio 2001

C. PUTIGNANO, *L'autotrasporto di merci e l'Europa*, in *Riv. Giur. Circ. trasp.*, 1998, pp. 615 e ss.

L. QUERZOLA, *Spunti sui limiti oggettivi del giudicato comunitario*, in

Riv.trim. dir. proc. civ. 1998, 332 ss.

Report of the High Level Group on the Development of the EU Road Haulage Market, giugno 2012

C. RICOZZI, *Il cammino verso la liberalizzazione del trasporto di merci su strada*, in *Amm. Ferr.*, dicembre 2010

M. RIGUZZI, *Tariffe a forcella e contratti particolari derogativi*, in *Diritto dei trasporti*, II/1988

M. RIGUZZI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, Torino, 2002

M. RIGUZZI, *Prime considerazioni sulla Legge delega per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose*, in *Dir. Trasp.* 2005

M. RIGUZZI, *Prime considerazioni sulle nuove norme relative alla tutela della sicurezza stradale e della regolarità del mercato dell'autotrasporto di cose per conto terzi*, in *Diritto dei trasporti*, 2009 fasc. 1, pp. 35 – 63

M. RIGUZZI, *Ulteriori riflessioni in tema di autotrasporto di cose per conto di terzi*, in *Diritto dei trasporti*, 2009 fasc. 2, pp. 405 – 416.

M. RIGUZZI, *La l. 4 agosto 2010 n. 127: prime riflessioni sui profili innovativi e sugli elementi qualificanti della nuova disciplina sull'autotrasporto di cose*, in *Diritto dei trasporti*, 2011 fasc. 1, pp. 111 – 136.

A. ROMAGNOLI, *Il regime di accesso all'autotrasporto delle merci*, in *Lineamenti di diritto pubblico dei trasporti*, Zunarelli S. – Romagnoli A. – Claroni A., Bologna, Libreria Bonomo, 2011

G. SARZINA, *Guida alle tariffe di trasporto*, Udine, 1982

G. SARZINA, *Nuova disciplina dell'autotrasporto di merci*, in *Riv. Giur. Circ. trasp.*, pagg. 422 e ss.

G. SARZINA, *La caduta dei tabù tariffari*, in *Riv. Giur. Circ. Trasp.*, 2000.

K. SCHMIDT, *The Impact of Mutual Recognition – Inbuilt Limits and Domestic Responses to the Single Market*, in *Journal of European Public Policy*, 9 (6), pp. 935 – 953

H-J SCHRAMM, S. KUMMER, E P. NAGL (2010), *Flags and Crews of Convenience in European Road Transport*, NOFOMA 2010 - 22nd Annual Conference for Nordic Researchers in Logistics, 10.-11.06.2010, Kolding

Social and Working Conditions of Road Transport Hauliers, documento rilasciato dalla Direzione generale politiche interne del Parlamento Europeo, Dipartimento tematico B: Politiche strutturali e di coesione, aprile 2013

C. TALICE, *La liberalizzazione dell'autotrasporto*", *Giornale Dir. Amm.*, 1998, 6, pag. 524

G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2006

L. TRAMONTANO, *La normativa dell'autotrasporto di cose su strada*, in *Arch. Giur. Circ. e Sin. Strad.*, 2011, fasc. 6, pp. 1167-1677

Transpo Project (Road Transport Sector and Posting of Workers) – Call for Proposal VP/2010/011 (Contract Ref. VS/2010/0624), marzo 2012

Trasporto merci su strada, Analisi economico-statistica delle potenzialità e criticità di un settore strategico per lo sviluppo sostenibile, edito da Anfia – Aci, Febbraio 2013

D. P. VALENTE - S. MATTIA, *Esterovestizione e residenza: i gruppi italiani operanti nel settore dell'autotrasporto*, "Il Fisco", fasc. 1, n. 8 del 2012

VAN VRECKEM, *Chapter 7: European Union Policy on Taxes and Charges in the Road Transport Sector; Internalising the Social Costs of Transport*, Seminario OCSE, Parigi, 27 aprile 2009

G. VERMIGLIO, *Disciplina dell'autotrasporto di cose: l'intervento pubblico per la direzione del settore*, in *Riv. Giur. Circ. trasp.* 1979, p. 531

A. R. YOUNG e H. WALLACE, *Regulatory Politics in the Enlarging European Union*, Manchester University Press, 2000, pp. 62 -80

S. ZUNARELLI, *Il libro bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione Europea nel settore dei trasporti*, in *Diritto dei Trasporti*, 2002-I, pag. 463

S. ZUNARELLI, A. ROMAGNOLI, A. CLARONI, *Casi e materiali di diritto pubblico dei trasporti*, Bologna 2005

S. ZUNARELLI, *Diritto dei trasporti*, Bologna, 2006

S. ZUNARELLI, C. ALVISI (a cura di), *Il governo dell'autotrasporto in Europa*, Bologna, Libreria Bonomo, 2006

S. ZUNARELLI (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2008

S. ZUNARELLI, A. ROMAGNOLI, A. CLARONI, *Diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2013